



大会

Distr.: General
15 April 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

联合国内部司法

联合国内部司法系统

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递临时独立评估小组根据大会第 69/203 号决议要求提出的关于联合国内部司法系统的报告。



临时独立评估小组关于联合国内部司法系统的报告

摘要

临时独立评估小组(评估小组)于 2015 年 3 月任命。任务是对 2009 年开始实施的联合国内部司法系统进行一次评估。评估小组于 2015 年 5 月初开始开展工作,于 10 月底完成工作。评估小组考虑了大会关于联合国内部司法系统的相关决议、秘书长和内部司法理事会关于该系统的各项报告以及关于该司法系统的各报告和各评估的有关章节。

评估小组在保密基础上以及在不具名的谅解下征询了许多利益攸关方的意见。征询意见的形式包括面对面谈话和视频及音频会议。本报告在第三节开头简要叙述这个新系统以及实施新系统最初六年的经验,然后简要叙述各利益攸关方的意见。第四节载有评估小组的评估和改进意见,第五节载有评估小组的建议摘要。

评估小组认为,该系统有了良好开端,与以前的系统相比,有改进。

联合国司法系统是在特殊和充满挑战的环境中运作。设计这个系统的宗旨是,通过解决内部争议和处理不当行为,促进加强对联合国组织及其工作人员的问责。然而,争议和不当行为的受害人往往不是工作人员,这些受害人向联合国求助,寻求补救。无论受害人是不是联合国工作人员,追究联合国人员的行为责任和照顾受害人是联合国及其管理当局的重要责任。如若不然,就会出现有罪不罚问题,这将不利于联合国组织和联合国的使命,将打击工作人员士气,不利于伸张正义。

评估小组吃惊地发现,仅约半数联合国员工可诉诸内部司法系统。订约人员和咨询人等员工不能诉诸内部司法系统。应该纠正这种情况。员工间的许多争议是工作人员和编外人员之间的争议,应通过一个单一机制解决。“编外人员”合约中的仲裁条款费用过高,对外地人员尤其如此,如果援引该条款,双方都要付出高额费用。必须向所有受雇于联合国或与联合国有合约关系的人提供有效的求救办法。

显然,新内部司法系统对联合国组织、尤其是对联合国管理当局要求很高。越来越多的决定受到质疑,必须从诉讼结果中学习经验教训。如果能够吸取经验教训,就能改进管理做法,更好地遵守规则和政策,尽早解决争议,而更好的情况是能够预防争议。管理人和管理争议是现代管理制度必有的组成部分。应该鼓励管理人员积极回应调解尝试。双方首先考虑的应该是,协商解决争议总比旷日持久地进行法律诉讼好。解决冲突是为了持续维持工作关系,不是为了打败对方。

实际上,内部司法系统处理的许多案件涉及职业生涯问题以及对规则和程序的理解。如果能够更好地厘定规则,更清楚地说明程序,更连贯一致地实施规则和程序,就可以避免许多问题。

经常导致提出上诉的另一个事项是调查。应该由专业人员进行调查，必须审查不是由专业人员进行的调查。

统计数据显示，在过去五年里，案件数目增加。审查工作还发现，许多工作人员、特别是外地工作人员仍然不知道存在这个内部司法系统。因此，认为每年的案件数目已趋稳定还为时过早，正因为如此，更需要优先避免争议和尽早解决争议。

大会决定按照国际法有关规则及法治原则和适当程序原则，建立一个独立、透明、专业化、资源充足和分散化的新的内部司法系统，确保工作人员的权利和义务得到尊重，对管理人员和工作人员都实行问责制，并且确定了内部司法系统的目标，评估小组进行了分析，评估是否实现了这些目标。

评估小组的结论是，在很大程度上，已经实现各项目标，但仍然可能而且需要进行改进，而且能够在不大量增加资源的情况下进行改进。

关于独立性问题，评估小组认为，应该加强司法独立原则，例如，更好地界定工作人员法律援助办公室法律干事作为工作人员法律顾问和作为书记官处法律干事的地位。法庭法官应该正式参与遴选书记官处书记官长和法律干事的工作。而且，法庭应该直接向大会提交年度报告，应该进一步澄清法官的法律地位，确认他们是非秘书处官员，有自己的服务条件。

内部司法系统比过去透明，但仍然需要开展更多外联活动，增强所有工作人员对内部司法系统的认识，让所有人员都能诉诸该系统。两个法庭都需要提高透明度，争议法庭应以更加连贯一致的方式审理案件，上诉法庭需要更充分和更好地说明裁决理由。评估小组注意到，两个法庭的判例搜索引擎正在改进。如上文指出，如果能够理清规则和程序，让人们能够容易利用这些规则和程序，就能够提高决策透明度，或许还能够预防争议。必须恢复公布判例经验教训导读的做法。

内部司法系统在几乎所有层级都已经实现专业化。评估小组认为候选法官资格太有限，提议除行政和刑事司法实际经验外，再增加人权和国际法知识要求。此外，法官在上任前还应该更加熟悉联合国组织的结构、规则和程序。必须为在两个法庭担任代理人的所有法律顾问制定一套单一的行为守则。

内部司法系统的分散程度略高于以往。例如，各个区域都有监察员和工作人员法律援助办公室法律干事，争议法庭在三个地点举行庭审。然而，评估小组注意到，仍然有太多职能集中在总部，例如，管理评价股和法律事务厅纪律事项职能。应该纠正这种情况。司法系统应该接近其服务的人，途径是，除其他外，让司法系统各组成部分的物理存在接近其服务的人，让人们能够更容易与协调人联系，获得指导和资源。评估小组注意到，整体而言，外地办事处和特派团没有做到结构分散、权力下放和赋予权能。这种情况导致与总部发生了太多不必要的摩擦和误解。

在法治和正当程序方面，评估小组首先建议争议法庭通过议事规则或实践指南，详细规定程序，以增强一致性。应该保护工作人员，使他们不因出庭作证或提出上诉而遭到报复。

上诉权是一项非常基本的权利，但不得滥用。对于明显滥用诉讼程序的一方，争议法庭应毫不犹豫地裁定由其支付费用，或以即决方式驳回案件。

评估小组的结论是，不需要采取大幅度矫正行动。有些领域(管理评价股、工作人员法律援助办公室和上诉法庭)的资金不足，应该纠正这种情况。评估小组在这方面提出的提议不会造成过重负担。另一方面，避免争议和尽早解决争议的提议可以减少正式系统处理的案件数。而另一方面，评估小组没有发现资金过多的领域。

内部司法系统正在发挥作用，确保建立相互尊重的工作场所，这是总目标，必须实现这个目标，这样联合国组织才能完成使命。为此，必须采取若干措施，但只有少数措施与内部司法系统直接相关。

目录

	页次
一. 导言	6
二. 联合国新内部司法系统最初六年的实施情况.....	8
三. 利益攸关方关于司法系统运作的意见.....	15
四. 评估和改进建议	28
A. 独立性	28
B. 透明度	34
C. 专业化	36
D. 权力分散	37
E. 司法救助	40
F. 法治和适当程序	41
G. 工作人员的权利和义务以及管理人员和工作人员的问责制.....	47
H. 非正式系统	51
I. 正式系统	53
J. 非正式和正式系统间的互动	70
K. 查明争端的原因和可能的解决办法，避免争端和早期解决.....	70
L. 充足的资源和成本效益	72
五. 建议	73
附件	
职权范围	78

一. 引言

A. 任命

1. 2015 年 3 月 30 日, 秘书长根据大会第 69/203 号决议第 10 段和第 68/254 号决议第 12 段的规定, 任命下述人员为临时独立评估小组(评估小组)成员: 若热·博菲儿、克里斯·德库克、鲍勃·赫颇勒、希纳·吉拉尼、纳瓦尼特姆·皮莱和列昂尼德·斯科特尼可夫。评估小组任命克里斯·德库克为评估小组协调人。

2. 遗憾的是, 由于医疗原因, 鲍勃·赫颇勒不得不在评估活动进行了大约一半之后退出小组, 他不久之后病逝。评估小组表彰他在制定小组工作计划过程中发挥的作用, 表彰他积极参与许多访谈和积极参与关于本报告概要的初期讨论。

3. 安·马克梅担任了评估小组秘书, 贝弗利·梅达斯提供了行政支助。

B. 任务规定

4. 任命评估小组是为了对联合国内部司法系统进行一次临时独立评估。评估小组是在大会 2014 年 12 月 18 日通过第 69/203 号决议后任命的, 大会在该决议中重申其第 68/254 号决议的决定, 即由独立专家、包括熟悉内部劳工争议机制的专家以有成本效率的方式进行一次临时独立评估。

5. 评估小组的任务是审查内部司法系统的各个方面, 特别是审查正式系统及其与非正式系统的关系, 包括分析建立新内部司法系统的第 61/261 号决议¹ 规定的系统宗旨和目标是否正在以具有效率和成本效益的方式得到实现。²

6. 大会决定, 临时评估的目标是如何改进现行系统, 评估应除其他外审议秘书长关于联合国内部司法系统的报告³ 附件二和第六委员会主席关于该主题的信⁴ 所载要素以及与评估相关的任何其他重大问题, 如内部司法系统中的利益攸关方在编制相关提议方面的作用。⁵ 大会在第 13 段请秘书长将专家小组的建议连同其最后报告和他的评论意见递交大会第七十一届会议主要会期会议供其审议。⁶

7. 秘书长为评估小组规定的职权范围包括上述大会各项决议确定的评估参数和范围。本报告附件阐述评估小组职权范围。

¹ 2007 年 4 月 4 日通过的大会关于创建新的内部司法系统的决议。

² 见第 69/203 号决议第 10 段和第 68/254 号决议第 11 和 12 段。

³ A/69/227。

⁴ A/C.5/69/10,附件。

⁵ 大会第 69/203 号决议, 第 12 段。

⁶ 同上, 第 12 段。

8. 评估小组注意到大会相关决议和评估工作职权范围，认识到要审查内部司法系统的各个方面，就必须充分了解该系统的每个组成部分，充分了解评价各个组成部分业绩的相关标准，充分了解将这些组成部分连成一个系统的各个程序。
9. 为了充分完成任务，评估小组审查了导致诉讼或导致通过非正式系统解决争议的各种申诉的最重要根源，以评估管理当局的各种做法对内部司法系统工作量的影响程度以及对实现新系统各项目标工作效率的影响程度。
10. 评估小组任务范围包括研究两个法庭的重要判例，以帮助得出结论：两个法庭可以发挥什么样的作用，理清本组织的适用法律和规则。
11. 评估小组非常明白，它有责任审查问责问题。⁷ 评估工作的一项关键内容是，评估该系统在多大程度上促进问责，以确保所有行政决定都充分尊重工作人员的权利，并且评估该系统在多大程度上推动采取某种途径，改进治理做法，减少争议。
12. 评估小组认识到，它的任务不是提出重新设计现行系统构架提议。因此，评估小组审查了正式和非正式系统各个机制的运作情况，在审查时铭记设立这些机制的目标和这些机制应遵守的准则，并且酌情就如何改进这些机制的业绩以及如何改进整个内部司法系统的业绩提出了建议。

C. 方法

13. 评估小组 2015 年 5 月开始工作，在 5 月 4 日至 12 日、6 月 8 日至 19 日、7 月 2 日至 10 日、7 月 27 日至 8 月 6 日和 8 月 26 日至 9 月 4 日期间举行了会议，通过电子邮件交换了意见、投入和讨论稿。
14. 根据秘书长报告(A/69/227)附件二的规定，评估小组考虑了大会关于联合国内部司法系统的相关决议、秘书长和内部司法理事会关于该系统的各项报告以及关于内部司法系统的报告和评估的有关章节。
15. 评估小组征求了许多利益攸关方的意见，其中包括：涉入过或使用过该内部司法系统的联合国在职和离职工作人员；工作人员工会和协会；秘书处以及各基金和方案的管理当局，包括管理评价部门；工作人员和管理当局的法律代表，包括工作人员法律援助办公室和人力资源管理厅行政法科；各基金和方案以及维持和维和行动部和外勤支助部的对应部门；内部监督事务厅(监督厅)以及各基金和方案的其他调查部门、联合国争议法庭和联合国上诉法庭的法官、书记官长和法律干事；内部司法办公室；联合国监察员和调解事务办公室；工作人员法律顾问；内部司法理事会；前联合国内部司法系统重新设计小组的成员。
16. 征询意见是在保密基础上以及在不具名的谅解下进行的，形式包括面对面谈话和视频及音频会议。评估小组与在阿富汗、柬埔寨、印度、伊拉克和泰国的工

⁷ 见第 61/261 号决议，第 4 段。

作人员和若干和平行动的工作人员举行了视频和音频会议，征求他们关于联合国内部司法系统运作情况的意见，了解他们是否认为该系统正在实现大会第 61/261 号决议设想的目标。评估小组成员在贝尼(刚果民主共和国)、恩德培(乌干达)、日内瓦、戈马(刚果民主共和国)、内罗毕、纽约、圣地亚哥、海牙(荷兰)和维也纳与各利益攸关方进行了面对面的会谈。

17. 相关利益攸关方主动或应要求向评估小组提供了信息，说明联合国内部司法系统的总方向和运作情况。

18. 为尽可能多收集信息，评估小组于 5 月在所有工作人员使用的联合国内联网 iSeek 上发出一条广播贴，一些工作人员回应了该贴。评估小组还开设了一个电子邮件地址(仅评估小组成员和秘书可以查阅)。几十名工作人员作出了回应，发来了评论和提议。评估小组举行了数次全体会议，其中若干次会议采取了视频会议的形式。

19. 根据行政和预算问题咨询委员会报告⁸ 第 23 段，评估小组邀请各会员国提供投入，说明其国家管辖范围内的相关最佳做法，供评估小组在评估过程中参考。

20. 最后，评估小组在工作中始终依赖其成员在国际公法、人权法、国家和国际劳工法和公务员法以及其他国际组织解决争议系统方面的知识和经验。

二. 联合国新内部司法系统最初六年的实施情况

21. 大会第 61/261、62/228 和 63/253 号决议建立了一个新的内部司法系统，以解决联合国组织与工作人员之间的聘用争议。新系统于 2009 年 7 月 1 日启用。

A. 非正式系统

22. 应该指出，在建立新内部司法系统之前，联合国已有非正式解决争议的职能，特别是监察员职能。例如，自 1993 年以来，联合国难民事务高级专员公署(难民署)一直有一名调解员。⁹ 2002 年 6 月，联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国项目事务厅设立了联合监察员办公室，以取代先前的自愿性质的监察员小组，自 2006 年以来，联合监察员办公室还为联合国儿童基金会服务。最后，2002 年 10 月，联合国设立了监察员办公室(见 [ST/SGB/2002/12](#))。

23. 2009 年，大会决定为秘书处、各基金和方案设立一个单一、统筹规划和分散的监察员办公室。大会还决定在监察员办公室内正式设立一个调解司，该司设在总部。因此，统筹规划的监察员办公室由以下方面组成：联合国、各基金和方案以及难民署的监察员和调解司。各方仍在讨论监察员办公室订正职权范围。目前，

⁸ [A/69/519](#)。

⁹ 2009 年，调解员改称监察员。

该办公室有以下七个区域办事处：曼谷、恩德培、日内瓦、戈马、内罗毕、圣地亚哥和维也纳。每个办事处由一名区域监察员领导。

B. 正式系统

24. 不过，变动最大的是正式司法系统。新系统替代一个由同行审议机构组成的系统，¹⁰ 旧系统在秘书长做最后决定前向其提供咨询意见。可在由外聘和独立法官组成的联合国行政法庭对秘书长的最后决定提出异议。2006 年，重新设计小组得出的结论是：“联合国内部司法系统既不专业，也不独立。当前的内部司法系统行动迟缓、资源不足、效率低下，最终造成运作无效，没有达到国际人权文书所规定的许多适当程序基本标准”。¹¹

25. 新系统包括一个管理评价股和一个两级司法系统：联合国争议法庭和联合国上诉法庭。

26. 大会还决定设立内部司法办公室，¹² 由执行主任办公室、工作人员法律协助办公室以及两个法庭的书记官处组成。大会还设立了一个内部司法理事会。

管理评价股

27. 管理评价股¹³ 于 2009 年 7 月 1 日设立并开始运作。该股替代以前的各个行政审查程序。一项内部指示¹⁴ 阐述了管理评价股的任务。管理评价股的核心职能是公正和客观地评价秘书处工作人员提出异议的非纪律行政决定。¹⁵

28. 设立这个评价程序的目的是让管理当局有机会改正错误的行政决定，并且为行政首长提供一个追究管理人员决策责任的工具。管理评价股可建议维持、部分维持、推翻或和解某项有争议的决定。主管管理事务副秘书长负责作出最后决定。

29. 管理评价程序还可能就问责措施和政策问题提出建议。此外，管理评价股还向各级管理人员单独或集体提出反馈意见，发表其关于系统问题和趋势的意见。

30. 管理评价股的任务还包括提出非正式解决工作人员与被告部门之间争议的途径，包括提出补偿建议。如果某项行政决定得以维持，工作人员应得到一份说明理由的书面说明。

¹⁰ 联合申诉委员会、联合纪律委员会以及歧视和其他冤情调查小组。

¹¹ 见 [A/61/205](#)，第 5 段。

¹² 第 62/228 号决议。

¹³ 同上。

¹⁴ [ST/SGB/2010/9](#)。

¹⁵ 各基金和方案保留过去的行政审查系统。

31. 《工作人员细则》细则 11.2(d)规定, 秘书长反映管理评价结果的回复, 应以书面形式, 在收到管理评估请求后 30 个历日内, 发给驻纽约的工作人员, 在收到管理评估请求后 45 个历日内发给驻纽约之外的工作人员。如果努力在联合国监察员和调解事务办公室协助下非正式解决争议, 则可以延长这一期限。

32. 管理评价股是管理事务部内一个单独运作的机构, 设有一个股长、四个法律干事和三个行政助理。管理评价股每年提出两次活动报告。主管管理事务副秘书长将报告转送所有部厅首长、执行干事和行政主管。

33. 2009 年 7 月 1 日至 2014 年 12 月 31 日期间, 管理评价股收到 4 874 件评价请求。¹⁶ 仅 2014 年就收到 1 541 件请求, 但一半以上的请求涉及两个群体, 这两个群体提出的请求相似。

34. 2014 年, 根据管理评价股建议作出的决定中, 约 25%被提交到争议法庭, 其中多数涉及上述两个群体中的一个。2013 年, 这个数字是 13.6%。

内部司法办公室

35. 大会设立了内部司法办公室, 该办公室设在纽约。¹⁷ 内部司法办公室下设执行主任办公室、工作人员法律援助办公室、争议法庭三个地点的书记官处和联合国上诉法庭书记官处。执行主任办公室设一名执行主任、一名首席书记官、一名特别助理和一名行政助理。

36. 一项内部指示(ST/SGB/2010/3)确定了内部司法办公室的组织结构和职权范围。该指示规定, 内部司法办公室是一个独立办公室, 负责整体协调正式内部司法系统, 促使该系统公平、透明和有效率地运作。

37. 在这方面, 内部司法办公室通过书记官处向两个法庭提供实务、技术和行政支助; 通过工作人员法律援助办公室协助工作人员及其代表提出申诉和上诉; 酌情向内部司法理事会提供协助。执行主任向秘书长报告该办公室的工作, 并且负责该办公室的管理和行政工作, 负责确保该办公室以有效率、透明和接受问责的方式开展工作, 负责管理该办公室的人力和财政资源。

执行主任

38. 执行主任就内部司法的系统性问题向秘书长提供咨询, 包括提出修改条例、细则和其他行政通知的建议, 以改进内部司法系统的运作。

39. 执行主任编写秘书长向大会提出的与其他机构相关问题的报告, 在必要时代表秘书长参加政府间机构、国际组织和其他实体关于内部司法问题的会议。

¹⁶ 秘书长在关于联合国内部司法的年度报告中提供了更多数据和统计数字, 说明管理评价股、工作人员法律援助办公室、两个法庭和内部司法办公室的情况, 最近一份秘书长年度报告是 A/70/187。

¹⁷ 第 62/228 号决议, 第 10 段。

40. 最后，执行主任负责传播关于正式内部司法系统的信息。

工作人员法律援助办公室

41. 设立工作人员法律援助办公室是为了替代由同行志愿人员组成的法律顾问小组。¹⁸ 该办公室于 2009 年 7 月 1 日开始开展工作。该办公室由专业法律人员组成，但大会鼓励工作人员代表和秘书长制定激励措施，促使和鼓励工作人员继续参与该办公室的工作，包括志愿提供专业法律咨询。

42. 内部司法办公室设立了一个自愿缴款信托基金，以支持工作人员法律援助办公室履行使命。2013 年，大会决定试行以自愿工资单扣款补充工作人员法律援助办公室经费的办法。¹⁹ 工作人员可以选择不参加这种办法。选择不参加的工作人员比例因工作地点和组织单位而异，但都相当高。

43. 一项内部指示(ST/SGB/2010/3)规定了工作人员法律援助办公室的组织结构和职权范围。该办公室设在总部，在亚的斯亚贝巴、贝鲁特、日内瓦和内罗毕各设一名法律干事。

44. 工作人员法律援助办公室由一名主任领导；在不妨碍主任独立、公正地向工作人员提供法律援助的责任的情况下，主任向内部司法办公室执行主任报告工作。主任负责管理和适当运作在内部司法系统内、包括在两个法庭的行政、纪律和上诉讼中向工作人员提供法律援助的方案。

45. 法律干事定期在各自工作地点和其他地点作演讲，说明内部司法系统，包括说明工作人员法律援助办公室的作用。

46. 法律干事以委托人的利益为依归，其行动须遵守一套行为守则。他们提供咨询，必要时在管理评价股和(或)法庭代表委托人。工作人员法律援助办公室积极寻求以和解方式解决案件，尤其是管理评价股处理的案件。

47. 2009 年 7 月 1 日至 2014 年 12 月 31 日期间，工作人员法律援助办公室收到 4 853 个案件(其中包括集体案件)。在近 60%的案件中，工作人员法律援助办公室提供了简要法律咨询意见。该办公室在争议法庭审理的 12%的案件中以及在上诉法庭审理的 3%的案件中提供了法律协助。目前，在向争议法庭提出申诉的工作人员中，约 25%由工作人员法律援助办公室提供法律代表，超过 50%的人自己代表自己出庭。

法庭书记官处

48. 首席书记官对内部司法办公室执行主任负责。在不妨碍两个法庭法官对司法事项的权力前提下，首席书记官负责督导两个法庭书记官处的活动。

¹⁸ 同上，第 13 段。

¹⁹ 见第 68/254 号决议，第 33 段。

书记官

49. 争议法庭在三个地点各设一个书记官处，每个书记官处由一名书记官领导。每一名书记官接受首席书记官的领导，负责争议法庭在相关工作地点分支机构的管理和正常运作。

50. 上诉法庭书记官处设在纽约。上诉法庭书记官接受首席书记官的领导，其职能与争议法庭书记官职能相似。

法庭

争议法庭

51. 大会在 2008 年通过了《争议法庭规约》。²⁰ 争议法庭于 2009 年 7 月 1 日开始开展工作。

52. 争议法庭设在三个地点：日内瓦、内罗毕和纽约，每个地点设一个书记官处，有一个审判室。每个工作地点设一名常任法官，并且临时设一名审案法官。争议法庭还设两名半职法官，根据案件量将他们派往其中的某个地点。争议法庭制定了自己的议事规则，大会核准了这些规则。争议法庭从常任全职法官中选举庭长，庭长任期一年。争议法庭审理的案件通常由一名法官审理。但是，如果由于案件特别复杂或特别重要，上诉法庭庭长可应争议法庭庭长书面要求，在必要时授权将某个案件提交由争议法庭三名法官组成的三人小组审理。三人小组以少数服从多数的表决方式裁决其审理的案件。

53. 想对某项行政决定提出上诉的工作人员必须在其派任地理区域的书记官处提出申诉。目前，在欧洲和亚洲(包括太平洋)区域工作地点的工作人员必须在日内瓦提出申诉，在非洲和阿拉伯半岛(包括伊拉克、以色列、约旦、黎巴嫩、巴勒斯坦国和阿拉伯叙利亚共和国)区域工作地点的工作人员必须在内罗毕提出申诉，在美洲和加勒比区域工作地点的工作人员必须在纽约提出申诉。每个案件都将分派给适当的书记官处。各方可申请改变审理地点。

54. 人力资源管理厅行政法科及其驻日内瓦、内罗毕或维也纳区域办事处或各基金和方案酌情代表秘书长出席争议法庭。行政法科代表本组织参与所有纪律案件。

55. 作为原有系统的过渡措施，争议法庭还受理和判决了原联合申诉委员会和联合纪律委员会移交的 169 个案件以及联合国行政法庭移交的 143 个案件。

56. 2009 年 7 月 1 日至 2014 年 12 月 31 日，争议法庭收到了日内瓦 710 个案件、内罗毕 532 个案件和纽约 594 个案件。头五年内，争议法庭平均每年收到近 300

²⁰ 第 63/253 号决议。在第 69/203 号决议中修订了该规约。

个案件。2014 年收到 400 多个案件。争议法庭共审理了 1 510 个案件，作出了 1 070 项判决(日内瓦 370 项、内罗毕 323 项、纽约 377 项)。截至 2014 年 12 月 31 日，317 个案件有待审理。相比之下，联合国行政法庭在近 60 年里作出了 1 499 项判决。争议法庭发布了 3 834 道命令。平均约 39% 的案件申请人是妇女。据回顾，女性占工作人员总数的比例为 34.1%。²¹

57. 案件申请人大多为专业人员或更高级别和外勤人员，2012 年所占比例达到前所未有的 63%，2014 年降至 33%。头四年，一般事务人员所占比例平均为 20% 多一点，2013 年升至 31%，2014 年升至 40%。据回顾，64% 的工作人员是一般事务人员。涉及任用问题的案件数量最多，其次是涉及福利和应享权利问题。

上诉法庭

58. 2008 年大会第 63/253 号决议通过了《上诉法庭规约》。之后大会第 66/237 号和第 69/203 号决议修正了该规约。2009 年 7 月 1 日，上诉法庭开始运作，2010 年作出了第一项判决。

59. 上诉法庭由 7 名法官组成，设在纽约，但可根据案件数量在日内瓦或内罗毕开庭。2010 年，上诉法庭首次开庭。目前上诉法庭每年开庭三次(两次在纽约，夏季一次在日内瓦)，每次为期两周。每次庭期结束时公布案件结果，但庭期结束约六个星期后才公布判决书全文。上诉法庭书记官处设在纽约。

60. 上诉法庭已通过自身的议事规则。庭长会议每年选举，组成人员包括一名庭长和两名副庭长。

61. 上诉法庭受理的案件通常应由三名法官组成的分庭复审，以多数表决作出裁决。如果庭长或特定案件的任何两名审案法官认为案件涉及重大法律问题，可在作出判决之前任何时候将案件提交上诉法庭全体法官审理。在这种情况下，法定人数为五名法官。

62. 上诉法庭有权审理对联合国争议法庭以及联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)争议法庭²² 的判决提出的上诉并作出判决，上诉可能指称争议法庭：

- (a) 超越管辖权或权限；
- (b) 未行使既有管辖权；

²¹ 见 [A/69/292](#)。

²² 近东救济工程处有自己的争议法庭，该争议法庭以联合国争议法庭为模型，但不属于后者。近东救济工程处争议法庭于 2011 年 6 月 1 日开始运作。服务于约 30 000 名员工。截至 2014 年 12 月 31 日，该法庭受理了 356 个案件，包括截至 2011 年 6 月 1 日待审的 162 个案件。该法庭作出了 177 项判决，其中 47 项判决被提出上诉。

- (c) 在法律问题上出差错；
- (d) 在程序上犯错，从而对案件裁决产生影响；或
- (e) 在事实问题上出差错，导致明显不合理的裁决。

63. 上诉法庭还有权审理对代表联合国工作人员养恤金联合委员会的常设委员会所做决定提出的上诉并作出判决。此外，上诉法庭有权审理控告与秘书长签有特别协定、接受上诉法庭管辖条件的机构、组织或实体的申请并作出判决。只有在相关机构、组织或实体利用一个中立的一审程序、且该程序包含一份书面记录和一份提供理由、事实和法律的书面决定的情况下，方可缔结此类特别协定。迄今为止，下列实体已缔结此类协定：国际民用航空组织、国际法院、国际海事组织、国际海底管理局和国际海洋法法庭。

64. 在联合国上诉法庭上，法律事务厅代表秘书长。近东救济工程处和各机构代表自己。

65. 截至 2014 年 12 月 31 日，上诉法庭共收到 686 个案件，处理了其中 585 个案件。作出了近 500 项判决，下达了约 200 多道命令。开庭 21 次。

66. 申请人和答辩人均可提出上诉。联合国上诉法庭收到对联合国争议法庭的 408 项判决提出的 422 次上诉。在这 422 次上诉中，工作人员上诉 267 次，其中：23 次已通过行政途径结束或被撤销；工作人员完全或部分胜诉 51 次；败诉 193 次。秘书长上诉 155 次，其中：3 次通过行政途径结束或被撤销；秘书长完全或部分胜诉 104 次；败诉 48 次。²³

67. 行政法庭的办案量似乎相当稳定，约为每年 140 个案件。必须注意的是，中间请求的数目正在增加，2014 年达到 84 项。

内部司法理事会

68. 为进一步确保内部司法系统的独立性、专业性和问责制，大会决定，²⁴ 在 2008 年 3 月 1 日之前成立一个由五人组成的内部司法理事会，成员包括一名工作人员代表、一名管理层代表和两名杰出的外部法学家(其中一名由工作人员指定，另一名由管理层指定)，并由这四名成员以协商一致方式选出的另外一名杰出法学家担任主席。

69. 大会委托内部司法理事会履行下列职能：

- (a) 就物色法官职位的适当候选人事宜与人力资源管理厅联络，包括必要时进行面试；

²³ 2013 年，工作人员和秘书长提出的上诉比例各占一半；2014 年工作人员提出的上诉占 65%，秘书长提出的上诉占 35%。

²⁴ 第 62/228 号决议。

(b) 就两法庭每个空缺的两名或三名候选人向大会提出意见和建议，其中充分考虑到地域分配原则；

(c) 草拟一份法官行为守则，供大会审议；

(d) 就内部司法系统的落实问题向大会提出意见。

70. 最后，大会决定，内部司法办公室应向内部司法理事会提供适当协助。

71. 除了上述一般性职能，内部司法理事会还应大会要求执行了一系列具体任务。

72. 内部司法理事会每年向大会提交报告。这些报告附有两法庭法官的意见。

三. 利益攸关方关于司法系统运作的意见

73. 评估组在纽约、维也纳、海牙、圣地亚哥、日内瓦、恩德培、戈马和贝尼(均为联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)人员的工作地点)以及内罗毕举行了 9 场协商会议，期间同秘书处正式和非正式内部司法系统以及各基金和方案的各类参与人员、工作人员代表、管理层及其它相关办事处人员举行了 124 次协商，包括电话会议和电视会议。

74. 协商过程中，评估组获得了大量关于系统整体运作的不同甚至相互冲突的意见和改进建议。评估组根据系统的具体目标和组成分析了这些意见和建议。

司法系统的总体运作

75. 总体而言，与会者普遍认为，新司法系统优于旧司法系统。许多利益攸关方表示，新系统更加精简和专业化。一些与会者指出，新系统加强了管理问责，工作人员能够针对关切问题，寻求解决之道。但各方普遍承认，新系统仍在发展当中，某些领域仍需改进。

76. 而一些利益攸关方对新系统的整体效果持不同看法。一些工作人员表示不信任该系统，认为它“由行政部门控制”，因此无法实现公正、有效的司法。他们表示，行政部门不遵守法庭裁决、赔偿裁决额过低、缺乏免遭报复的保护以及行政部门未对公然违反联合国规则和条例的管理人员采取行动的现象令人失望。一利益攸关方提出，如果工作人员不服内部司法系统的决定，应当能够依照当地法律诉诸东道国的上诉机制。

77. 一些管理人员也表示不信任该系统，认为其偏袒工作人员。他们认为，管理人员如果对不合格的工作人员采取措施，就可能吃官司，因此工作热情受到打击。一些人认为，该系统已变得过于“法律性”，而且宣扬“诉讼”文化。

78. 许多利益攸关方指出，必须解决工作场所冲突和诉讼的根源，否则该系统必将失败。

独立性

79. 许多人表示，法庭自身的独立性以及外界对其独立性的认同非常关键。一些利益攸关方认为，目前，内部司法系统包括法庭行政管理和书记官处在内的组织和结构容易让人误解为法庭归行政部门直接领导。他们强调，在纽约，内部司法办公室与法庭和书记官处在同一楼层办公，尤其令人疑惑。评估组获悉，有一次，内部司法办公室执行主任居然将对一名法官的投诉和关于若干判决的反馈信息误传给了法官们。

80. 另外，将法官薪酬定为 D-2 级别工作人员的标准同样容易让人疑惑，因为在联合国工作人员叙级制度中的这一“定级”似乎将法官级别置于助理秘书长和副秘书长等秘书处高级工作人员之下。

81. 此外，他们认为，审案法官的合同必须每年一续的做法也有损于司法独立。尽管审案法官的任命期限最初定为一年，任务是处理旧系统的积压案件，但合同一直每年一续，显然法庭长期需要这些审案法官。利益攸关方认为，保证法官合同在一定期限内持续有效对于确保系统的独立性至关重要。

82. 有人认为，法庭通过内部司法理事会向大会报告的做法也破坏和限制了法庭的独立性。一些利益攸关方认为，法官无法向大会直接报告，而行政部门的报告渠道却自由而不受限制，这有悖常理。他们建议，应当为法庭设立向大会报告的公开而“不受审查”的渠道。

83. 一些利益攸关方指出，大会作为联合国的立法机构，有责任颁布关于两法庭的规约，但近期通过对法庭规约的修正案却旨在限制和控制法庭权威。他们指出，最近通过对争议法庭规约的修正案要求，Ademagic 等人案的当事方必须针对判决书提供精神损害证据。²⁵

84. 利益攸关方指出，除了两法庭，内部司法系统内其它要素也缺乏独立性。特别是工作人员法律援助办公室被置于内部司法办公室执行主任(属于行政部门)的领导下，一些人认为，这不利于工作人员法律援助办公室独立行使职能。一些工作人员以为工作人员法律援助办公室属于管理部门，因为其律师是本组织的雇员而且由秘书长决定，有一次，工作人员法律援助办公室的律师竟由被告律师代表出席争议法庭。²⁶

85. 许多利益攸关方还认为，将管理评价股设在管理事务部内的做法破坏了管理评价股的独立性和公正性。他们认为，管理评价股的任务是对工作人员提出争议的行政决定进行公正客观评价，因此管理评价股应当行事公正，令人信服，而且必须具备一定的独立性，才能切实高效运作。

²⁵ UNDT/2012/131。

²⁶ 见 UNDT/2013/044。

透明度

86. 若干利益攸关者指出，当前司法系统比旧系统更加透明，但若干领域仍有改进余地。一些利益攸关方向评估组反映，搜索引擎老旧、不好用、不准确。他们指出，这妨碍了判例查询和研究工作。他们建议，让两法庭的判决与先前的联合国行政法庭的判决一样，作为正式文件上传到正式文件系统中，以方便查阅。

87. 利益攸关者指出，尽管两法庭举行听证会，但很少有人知道他们的工作，也很少有人努力让工作人员了解这些听证会。例如，评估组获悉，在某一工作地点，管理层甚至反对工作人员出席听证会，阻碍他们了解内部司法系统。

88. 一些利益攸关方还表示，他们认为管理评价股的复核程序缺乏透明度，令人担忧。他们表示，管理评价股不向工作人员提供有关该股决定的文件，因此工作人员及其法律代表很难评估其案件是否有合理的胜诉机会。他们表示，各机构、基金和方案的管理评价决定也缺乏理由。有人建议公布管理评价股的决定。

89. 尽管各方普遍支持工作人员法律援助办公室的工作，但一些工作人员认为，工作人员法律援助办公室在受理或拒绝案件方面缺乏明确标准，不够透明。他们指出，许多被工作人员法律援助办公室拒绝的案件随后由私人律师代理而获得胜诉。

90. 透明度方面的另一问题是行政当局不愿意向工作人员提供有关提交案件的信息。评估组获悉，工作人员提出的关于此类信息的大多数请求都遭到行政部门拒绝，工作人员的代理律师往往被迫请求法庭下令，才能获得相关信息，以评估案情。利益攸关方建议秘书长建立相关机制，方便工作人员从行政部门那里获得非机密信息。

专业化

91. 利益攸关方普遍认为，与旧系统相比，新系统更加专业化。他们欢迎法官专业化，但指出各地法官的做法不尽相同。法官们向评估组表示，他们认识到了这些差异，并正在努力统一做法。

92. 一些利益攸关方认为，虽然法官已实现专业化，但律师方面尚有差距。据报，出庭律师的表现还达不到规定的标准。评估组获悉，在有些情况下，被告律师隐瞒与审讯相关的信息，或拒绝帮助无人代理的当事方。利益攸关者建议，应当制定针对所有出庭律师的一套行为守则。然而，并非所有利益攸关方都赞同这一看法，评估组约谈的一些律师表示，他们已经受到本国司法管辖机构的行为守则的制约。

93. 许多利益攸关方强烈建议评估组解决关于调查不当行为和骚扰行为的问题。虽然评估组不直属于司法系统，但无数的利益攸关方向评估组表示，当前的调查不当行为的机制不符合法庭确定的证据标准。在依照关于禁止歧视、骚扰(包括

性骚扰)和滥用权力的秘书长公告(ST/SGB/2008/5)和关于纪律措施和程序的行政指示(ST/AI/371 和 Amend.1)设立的现行机制下,负责某些调查工作的人员仅接受了调查和监督事务办公室的有限培训。评估组获悉,大多数调查质量很差,调查结果往往漏洞百出,因此法庭不予考虑。这导致在许多案件中,本组织无法对被控犯有严重错失行为的工作人员采取惩戒行动,从而造成有罪不罚的印象。利益攸关方强烈建议修改整个调查程序,并建议调查和监督事务办公室亲自开展对不当行为指控的所有调查。

权力下放

94. 一些利益攸关方认为,司法系统过于“以纽约为中心”,应当进一步下放权力,特别是行政部门。他们指出,虽然两法庭设在日内瓦、纽约和内罗毕;但管理评价股等系统其它重要部分都集中在纽约,影响了系统的整体有效运作。

95. 评估组获悉,绝大多数案件的辩护过程都发生在纽约,许多辩护律师都驻在纽约。很多时候,被告都选择使用纽约的律师来代理内罗毕争议法庭受理的案件或驻曼谷的原告提出的案件。结果,由于各地时间不一,难以安排审理时间,最终导致延误。

96. 由于行政部门权力过于集中,系统其它方面也受到影响。评估组获悉,在多个案件中,当事方已经达成一致,但纽约以外工作地点通过谈判实现非正式和解的工作遭到延迟或失败,因为批准和解的有关决定都是由纽约方面作出的。

97. 利益攸关方还建议,两法庭及其书记官处最好增加流动性,在外地举行听讯。争议法庭驻内罗毕分支在金沙萨举行了一次听讯,但这种做法似乎很少。例如,上诉法庭从未在非洲举行过会议。

98. 评估组还获悉,由于缺乏旅行经费,工作人员法律援助办公室的律师难以代理未设争议法庭分支的地点的申请人。虽然他们可以与申请人进行电话会议和视频会议,但远程交流效果有限。

司法救助

99. 在评估组访问恩德培和联刚稳定团上述两个工作地点期间,一些利益攸关方向评估组表示,系统中一些工作人员完全不知道内部司法系统的存在,也不知道该如何使用该系统,内部司法理事会最新报告也指出了这一点。²⁷ 全体会议上工作人员的发言以及工作人员法律援助办公室人员对偏远外地的访问也证实了这一情况。

100. 许多利益攸关方强烈建议加强宣传,让工作人员了解内部司法系统。评估组获悉,内部司法办公室开展了宣传,但因缺乏资金而被迫中断。评估组获悉,

²⁷ A/70/188, 第 33 段。

工作人员法律援助办公室的工作人员在维持和平行动的供资下，向外地特派团开展了宣传。各方已经深刻认识到，外地工作人员对内部司法系统缺乏了解，但出乎意料的是，在内罗毕、日内瓦和纽约，工作人员对该系统的了解也非常有限，他们并不完全知悉系统内可向工作人员提供帮助的各项机制和办事处。

101. 利益攸关方还确定，法庭案件管理系统的问题阻碍了司法救助工作。他们认为，法庭案件管理系统的缺陷导致互联网接入有限的偏远外地地点难以利用内部司法系统。除了技术困难，语言障碍以及系统的复杂性也妨碍了对系统的有效利用。利益攸关方呼吁升级该系统，以解决这一问题。

102. 许多利益攸关方表示，实习生、咨询人和非工作人员无法利用内部司法系统的情况令人关切。他们指出，许多办事处和特派团依靠志愿人员、承包商和咨询人。评估组获悉，这些职类的工作人员并非总能利用仲裁条款，因为后者不适用于小型承包商。他们强调本组织必须向所有员工提供有效的司法救助途径。他们认为，目前，司法系统仅选择性地保护部分人员的做法损害了各方对系统的信任。

103. 害怕报复和恐吓也被视为影响司法系统的因素。评估组收到的资料显示，工作人员普遍害怕因诉诸司法而遭到报复和打击。若干工作人员讲述了自身被管理人员阻止利用司法系统以及因诉诸司法而遭到报复的经历。

法治、正当程序和问责制

法治和正当程序

104. 利益攸关方一致认为，总体而言，新系统让工作人员能够行使自身权利，然而，他们表示关切的是，行政部门对抗两法庭的权威和裁决的行为可能有损本组织的内部法治。评估组获悉，在若干具体实例中，行政当局拒绝或未能执行法庭命令(包括恢复职务的命令和暂停执行的命令)，这损害了各方对司法系统保障工作人员权利的能力的总体信心。

105. 一些利益攸关方关切的是，对两法庭管辖权的有限解释以及对什么构成一项行政决定的狭义解释可导致工作人员无法获得有效补救。他们认为，法庭应有权审查联合国工作人员条例和细则以及国际公务员制度委员会决定的合法性，并确定它们是否符合国际规范。许多人认为，上诉法庭最近作出的关于道德操守办公室的决定不必接受行政审查的裁决有损法治，因为该裁决本质上剥夺了声称遭受报复和缺乏保护的工作人员诉诸司法的渠道。²⁸

106. 利益攸关方提出的另一关切涉及缺乏免遭报复保护的问题。利益攸关方强调，联合国必须向所有工作人员提供支助和保护，包括举报不当行为或出庭作证

²⁸ 见 Wasserstrom (2014-UNAT-457)。

的工作人员。他们指出，这尤为重要，因为工作人员有义务向负责采取适当行动的官员报告任何违反条例和细则的行为。评估组获悉，在若干案件中，行政部门忽视或违反了法官裁定的证人保护措施。一些工作人员指出，在若干案件中，工作人员在法庭胜诉或同行政部门达成了和解协议，后来行政部门却打着缺乏资金、改组或员额中止的幌子，终止了这些工作人员的工作合同。

正当程序

107. 多个利益攸关方还向评估组表示，法庭在延长案件提交时限方面过于严苛。他们认为，这种严苛做法导致许多证据充分的案件被迫撤销，并阻碍了工作人员诉诸法庭的权利。

108. 利益攸关方指出，因为细则和条例的漏洞，法庭以可受理性方面的理由驳回了大量案件。工作人员细则第 11.2(b)条规定，对于秘书长确定所涉行政决定是根据技术机构咨询意见作出的决定，希望正式表示不服的工作人员无须请求进行管理评价。虽然秘书长尚未指明哪些机构是技术机构，但工作人员通常被告知，各机构的决定并非行政决定，因此管理评价不予考虑。

问责制

109. 很多利益攸关方强调，问责制至关重要。争议法庭规约第十条第八款规定，争议法庭可将适当案件移交秘书长或单独管理的联合国基金和方案的行政首长，由他们采取可能的行动加强问责。然而与会者普遍认为，移交案件加强问责的工作不如人意。许多利益攸关方表示，法庭将一些案件移交给了联合国秘书长，可本组织却未对涉案管理人员采取行动加强问责。他们认为，如果本组织不处罚那些导致本组织财产损失的管理层人员，则无异于在纵容管理层人员作出不当决定。他们呼吁加强问责职能，以实现组织变革。

110. 评估组获悉，在若干案件中，本组织因管理层人员的(不)作为而蒙受巨大损失，却未开展调查。一些利益攸关方建议，作为一种威慑措施，对于因其行为而造成物质损失的管理层人员，本组织应要求其提供经济赔偿。但是一些利益攸关方担心，如果实行严苛的问责制，则管理层人员在作决定时，会首先考虑避免赔偿责任，而非满足工作需要。

111. 评估组获悉，秘书长成立了一个特设小组，负责审查移交的问责案件，并建议应当采取何种适当行动。然而，许多利益攸关方指出，这方面存在信息空白，没人向法庭或工作人员提供关于对有关管理层人员采取的行动的反馈信息。

112. 一些利益攸关方质疑移交机制的总体运作情况。他们认为，两法庭以尽可能宽泛的方式使用了移交机制，它已演变为一项“刑事”问责流程。他们认为，移交的一些案件并不合适，损害了一些管理层人员和工作人员的声誉，特别是因为所涉管理层人员和工作人员没有机会为自己辩护。他们建议设立相关机制，当本组

织胜诉而证明相关工作人员并无过失时，相关诉讼记录应当清除，以保护其声誉。他们还指出，问责移交案件所涉管理人员应有机会为自己辩护。

113. 在实地访问期间，管理人员告诉评估组，因为纪律程序复杂，他们无法对犯下严重罪行的工作人员采取行动，实在是无可奈何。他们认为，两法庭设立的提供“明确和令人信服的证据”的举证责任过于沉重。他们还强调，在外地，如果纪律案件得不到及时调查，会让人产生有罪不罚的印象，严重损害了本组织的声誉。他们呼吁采取一种平衡做法，既保护工作人员，又确保本组织有能力追究严重违法的工作人员的责任。

非正式系统

114. 评估组的评估主要围绕正式和非正式系统的相互联系问题。利益攸关方认为，非正式系统在整个司法系统中具有重要作用。各方广泛认为联合国应促进冲突预防和非正式调停。评估组获悉，法庭正努力通过移交来鼓励当事方达成非正式和解，而工作人员法律援助办公室、管理评价股等办公室以及工作人员顾问也努力建议工作人员利用非正式系统。管理评价股等多个利益攸关方证实，他们向联合国监察员和调解事务办公室移交了案件，并取得了积极成果。在这些案件中，监察员和调解事务办公室都力争延长时间，以达成非正式和解。

115. 评估组还获悉，司法的积极参与使得争议解决呈明显上升趋势，并且法庭越来越多地通过案件管理将案件移交给调解与非正式和解机制。

116. 在实地访问期间，评估组获悉，管理人员非常重视联合国监察员和调解事务办公室的作用。在纽约以外的工作地点之一，管理人员告诉评估组，他们通过非正式系统避免了 50% 的诉讼案件。他们认为，这归功于最高级领导的参与以及为及早查明问题而与联合国监察员和调解事务办公室开展的合作交流。

117. 利益攸关方还指出了非正式和正式系统衔接方面的一些难题，并呼吁加强这两个系统之间的联系。关键难题之一涉及正式和非正式系统之间的信息交流以及利益攸关方所说的系统的条块分割现象。评估组获悉，出于保密原因，联合国监察员和调解事务办公室未能分享某些案情信息，从而延误了案件进展。

118. 在一些案件中，联合国监察员和调解事务办公室在寻求非正式和解方面出现拖延，导致案件因超过时限而失效。利益攸关方建议，如当事方致力于寻求非正式解决办法，应当延长其向管理评价股提交案件的时间。评估组获悉，在工作人员法律援助办公室的协助下，管理评价股以及联合国监察员和调解事务办公室正在制订一个工作框架，以便在根据工作人员细则 11.2(c)和(d)颁布关于延长最后期限的正式行政指示之前，在管理当局评价之前和期间，处理努力实现非正式解决期间的延长最后期限问题。

119. 第二个挑战涉及到非正规和解的可执行性。各利益攸关方分享了有关行政当局未能履行经过旷日持久的谈判达成和解协议从而损害了非正式系统方面的

实例。在一些案件中，行政当局认为，代表组织谈判达成和解的人从一开始就没有这样做的权力。

120. 有几个利益攸关方认为，联合国监察员和调解事务办公室的建议并不总能得到认真对待，因为该办公室缺乏强制执行和要求执行谈判达成的和解的权力或“牙齿”。因此，一些工作人员诉诸正式系统，因为他们认为，该办公室不太有效。利益攸关方认为，该办公室必须采纳更积极的办法来解决冲突和争取非正规和解。利益攸关方还强调，调解员需要有权进行调解和达成和解。

121. 与各机构、基金和方案以及较小办事处的代表磋商后，评估小组获悉，他们通过非正式进程成功解决了许多案件。他们将其成功归功于办公室切合实际的管理风格、供资的灵活性和(或)法律小组的早期干预。另一方面，秘书处被描述为，它不愿寻求非正式和解，不愿遵守双方谈判达成的协议。行政当局不执行谈判达成的协议，被视为有损于调解和非正式和解的公信力。

122. 几个利益攸关方暗示，对非正式系统的利用不足，原因是工作人员不了解它提供的服务。他们提议加强外联努力，提高非正式系统工作的曝光度，建立使用非正式系统的奖励，并对管理人员进行有关该系统的好处的培训。

123. 有关是否应强行规定进行调解，存在不同意见。一些利益攸关方建议，应该让调解成为有关进程中强制性的第一步，以便减少正式系统中的案件数量。然而，大多数利益攸关方反对这一提议，认为这一招将限制工作人员的权利。此外，他们认为在各方愿意探讨多种解决办法时调解会更有效。

管理评价股

124. 评估小组听取了有关管理评价股的作用和运作方面的不同意见。一方面，一些利益攸关方认为管理评价股是有效的，有很高的成功率。他们认为，有关方面越来越多地提出管理评价请求，原因是对该股的职能越来越有信心，越来越信任。他们认为，虽然管理评价股设在管理事务部内，但该股能够客观、公正地履行职能。他们指出，管理评价股解决了许多案件，预防了这些案件步入诉讼程序。

125. 另一方面，其他利益攸关方质疑管理评价股的独立性和公正性，认为它没有作出独立决定的权威，因为它设置在管理事务部内。他们认为，管理评价股是管理当局的一个分支机构，从而使其决定成了橡皮图章。他们指出，数量很高的行政决定得到管理评价股的维持，这是说明它缺乏公正性的证据。此外，他们指出，绝大多数管理评价请求因不可受理性而被驳回。他们建议，管理评价股应予废除或“进行根本改革”，以保障其独立性和公正性。有人建议，管理评价股应由一名外部人员担任负责人。

126. 几个利益攸关方对管理评价股的一些做法表示关切，他们认为这些做法与该股的职权范围不符。评估小组获悉，虽然管理评价股被授予的任务是代表秘书

长审查行政决定是否合法，但它很少宣布有关决定不合法。相反，当管理评价股认定某一决定不合法时，它请决策者改变决定，并宣布管理评价请求“无实际意义”。他们认为，这一做法助长了有罪不罚现象，破坏了对这一系统的信任。

127. 提请评估小组注意的另一种做法事关那些涉及暂停执行申请的案件。根据工作人员细则 11.3(b)(-), 工作人员可提出申请，请求争议法庭暂停执行有争议的行政决定，直至管理评估完成。一些利益攸关方告诉评估小组，管理评价股奉行如下做法：加快审查进程，并在举行中止执行一项决定的听证会之前发布或在公布举行听证会的命令后立刻发布一项决定。他们认为，这种做法造成的影响是剥夺了工作人员采取中间补救的机会。利益攸关方认为，这种做法是管理评价股蓄意剥夺争议法庭行使其规约第 13 条规定的管辖权的机会，并表示，在正常情况下，管理评价股至少在提出管理评价请求 45 天(总部工作地点的工作人员 30 天)后公布决定。他们还感到遗憾的是，一般而言，管理评价股并不总是遵守公布其决定的最后期限。

内部司法办公室

执行主任

128. 利益攸关方虽然承认内部司法办公室在协调整个司法系统中的重要作用，但指出，该系统中有固有的利益冲突，因为该办公室是由秘书长办公厅进行服务和管理的。

129. 一些利益攸关方评论说，在纽约，两法庭、书记官处和内部司法办公室的实际布局和地理位置相邻，有助于造成内部司法办公室进行干涉的看法。评估小组获悉，内部司法办公室执行主任在书记官处的工作中发挥一种行政作用，而不是实质性作用。但是，一些利益攸关方认为，这种情况“不理想”，并表示，这种情况将书记官处工作人员置于“困难的”境地。

工作人员法律援助办公室

130. 绝大多数利益攸关方一致同意，工作人员法律援助办公室在司法系统中发挥着独特和重要作用。他们认为，该办公室的律师们专业、高效。评估小组听多位接受过该办公室的援助的工作人员表示，提供的援助很专业，有助于他们解决案件。与该办公室密切合作过的其他办公室也赞扬其专业精神和效力。他们看到，让熟悉本组织的细则和条例的该办公室律师代表工作人员交涉具有独特的优势。参与内部司法系统的工作人员和管理人员指出，除了提供法律咨询和代理工作人员外，该办公室发挥着充当无意义案件“过滤器”的重要作用。

131. 评估小组获悉，自 2009 年以来，该办公室在大约 5 000 起案件中向工作人员提供了援助。提供的援助包括简要法律咨询意见；在非正式解决争议和正式调解中提供咨询和法律代理；协助完成管理评价审查以及在纪律程序期间提供协助；在两个法庭和其他申诉机构担任工作人员的法律代表。

132. 然而，利益攸关方感到遗憾是，该办公室资源不足，令人惋惜，只有 10 名法律干事，但要为 70 000 多名工作人员提供服务。他们认为，缺乏足够的资源是一种障碍，无法让工作人员，特别是非总部工作地点的工作人员获得公平和适当的法律代理。他们感到关切的是，该办公室可能由于人力有限不得不驳回一些案件，并呼吁增加其人员配置，以便与该办公室的工作量和客户数目相符，从而确保各分支机构权利平等。代表行政当局的律师数目和该办公室的总体人员配置之间差异突出，许多利益攸关方对此发表了意见。评估小组获悉，代表行政当局的法律干事的数目大约比该办公室的律师总数多四倍。

133. 评估小组还听到多个利益攸关方对工作人员法律援助办公室的一些批评，这些利益攸关方认为该办公室亲管理当局。他们指出，该办公室的律师由管理当局支付薪水，而案件由行政当局的律师进行辩护，这是一种利益冲突。一些利益攸关方暗示，这种看法可能是造成很多申请人自我代理出庭的一个诱因。一些利益攸关方认为，该办公室的人员配置结构有问题，注意到该办公室内没有明确的晋升途径。评估小组获悉，该办公室内没有一个 P-4 职等职位。因此，该办公室内几名寻求晋升的律师已经挪动到行政当局的其他办公室，包括法律事务厅工作。有些人认为，这一交叉情况有助于形成这种看法，即该办公室的律师是亲管理当局的或不愿挑战管理当局的决定以免危及其职业前景。

134. 也有人表示感到关切的是，该办公室受理或驳回案件缺乏明确的标准。利益攸关方提到，被该办公室拒绝的一些案件，在其他律师接案或甚至是工作人员选择自我代理的情况下在两法庭取得成功。一些工作人员感到，该办公室不愿意接手复杂或政治敏感案件，它只接手它能赢的案子。评估小组获悉，该办公室没有跟踪它拒绝接手的案件，以确定这些案件是否最后在法庭取得成功。

135. 有几个利益攸关方说，将工作人员法律援助办公室设在内部司法办公室下是“不合适的”安排，建议后者不负责征聘前者的工作人员。他们还对法律援助办公室工作人员的概况发表了意见，并建议该办公室改进其工作人员的性别、语言和地域多样性，以便更有效地代理工作人员。

136. 利益攸关方对自愿供资办法有不同看法，该办法请工作人员支付工资的 0.05%，以向工作人员法律援助办公室提供资金。许多利益攸关方认为这一办法有问题，并指出这违反了《联合国宪章》，其中规定，所有联合国办公室必须由联合国提供资金。其他利益攸关方则说，要求工作人员向一个他们没有任何控制权的实体提供资金是不公平的。有人建议将该办公室的服务限于一般事务人员和缺乏资源购买其法律辩护的工作人员。他们指出，许多工作人员选择自我代理，尽管该办公室提供免费的服务。其他利益攸关方建议，工作人员探讨建立独立于行政当局的一种法律服务供资办法。这一办法，这将需要工作人员向一个得到补贴的系统缴款，在他们看来，这会纠正现有的各机构间不平等情况。这也将使工作人员能够采购由自己选择的律师提供的法律服务，有关律师将对他们负责，而不是只能依靠工作人员法律援助办公室。

书记官处

137. 大家似乎普遍同意书记官处在协助两法庭的运作中所发挥的重要作用。但是，一些利益攸关方说，对支助系统的阐述不明确。他们还感到关切的是，法官并不一贯参与包括首席书记官在内的各位书记官长的甄选过程，建议征求法官的意见。

138. 几个利益攸关方表示，首席书记官的作用不明确，建议制定该职位明确的职权范围。评估小组获悉，首席书记官有双重职责，是内部司法办公室执行主任的副手和首席书记官。一些利益攸关方认为执行这一双重职能有潜在的利益冲突，并呼吁对这一作用进行重组。

两法庭

139. 利益攸关方对两级司法系统的价值以及两个法庭在通过其判例来打造这一系统中发挥的重要作用方面有着普遍共识。由上诉法庭审查一审法院的工作，被视为一个积极的特点，可以促进更高质量的司法。但是，利益攸关方对两个法庭提出一些关切，并建议了在他们看来将进一步强化法庭作用和加强该系统有效运作的一些措施。

争议法庭

140. 利益攸关方指出，争议法庭在各工作地点的做法和程序不同，当事方无法预期会发生什么情况。虽然一些法官在凡有事实争议问题时会均举行口头听讯，但其他法官举行听讯则被描述为“例外，而不是常规”，包括在有重大事实争议的纪律案件中。同样，评估小组获悉，虽然一些法官作为一种惯例主持案件管理听证，但其他法官则认为这些不那么至关重要。一些利益攸关方认为当前框架是“松散”的，易受法官个性的影响。他们强调，需要制定详细的程序规则，向各方提供明确的指导，让内部系统中有更大的协调一致性。评估小组获悉，该法庭的法官们正在努力，通过发布指导方针和做法指示来争取更大的统一性。

141. 与上述情况相关联的是，几个利益攸关方对两法庭判例之间的差距表示担心。评估小组听到争议法庭法官无视上诉法庭判决的案例。这主要归因于内部司法系统尚年轻并仍在演化。

142. 尽管利益攸关方一致认为，目前的系统比以前的系统更快捷和更有效，但评估小组听到了对争议法庭在处理收到的案件方面越来越拖延的关切。利益攸关方建议，在法官行为守则或议事规则中确定公布判决的最后期限。几个利益攸关方还指出，现在没有建立任何系统来处理显然缺乏根据的案件，他们认为这些案件堵塞了内部司法系统。他们建议建立快速程序，剔除无意义的案件，让争议法庭腾出时间来处理有理和认真的权利主张。一些人建议，对提出无意义的案件应当有某种形式的惩罚，并认为，申请费制度可能会产生威慑效应。但是，其他人认为，规定申请费将妨碍诉诸司法的机会，建议法庭应下令支付此类案件的费用。

上诉法庭

143. 几个利益攸关方对上诉法庭的工作安排表示不满，他们感到有关安排对该法庭的判决质量具有不利影响。评估小组获悉，该法庭每年举行三次每次为期两周的会议，每次会议该法庭审议和作出至少 35 个判决。一些利益攸关方质疑这些法官在这么短的时间内是否有足够的时间在作出判决前全面审查一审判决。

144. 评估小组听说，提出的希望法官延长会议的请求不成功，因为大多数在上诉法庭任职的法官在其本国司法系统内担任全职，无法腾出更长期间。此外，当该法庭法官们不开会时，它没有处理中间动议的系统。评估小组获悉，在过去，该法庭庭长会处理中间动议，但最近有关动议被推迟至下次会议。几个利益攸关方提议设立一个专职法庭，或者从退休法官池中选择上诉法庭法官。他们还呼吁建立一个值班法官制度来处理中间动议。

145. 利益攸关方提出的一个更重要的关切涉及到判例缺乏一致性问题。有人提请评估小组注意几份判决，在这些判决中该法庭就诸如案件发回重审、判决的修订、匿名和赔偿裁决额等重要问题公布了一些相互矛盾的裁决。评估小组听说，虽然上诉法庭以前表示，争议法庭有“无可质疑的酌处权和权力来根据其规约第 10 条第 5 款对违反工作人员合法权利的行为进行量化和命令予以补偿”(见 UNDT/2011/081)，但上诉法庭随后减少了争议法庭在一些案件中裁定的赔偿数额，且没有作出明确的解释。利益攸关方指出，两个法庭判例中的这一不一致性损害了整个系统的完整性。他们强调，联合国上诉法庭需要保持一贯性，以便指导下级法院以及整个司法系统的判例。

146. 许多利益攸关方有一种感觉，上诉法庭亲管理当局。几个利益攸关方指出，争议法庭大量的裁决被上诉法庭推翻，但没有充分的理由，这是证明这种偏见的证据。一些利益攸关方说，上诉法庭由于其非全日工作安排，不经常开会，脱离了整个系统的现实。

147. 很多利益攸关方抱怨说，上诉法庭的判决看起来缺乏“分析和足够的理由”，无法为潜在的申请者以及整个系统提供指导。他们指出，“缺乏”理由说明表明，上诉法庭更倾向于作出有利于管理当局的裁决和给予较低的赔偿金。评估小组获悉，争议法庭近 70% 的判决往往在上诉中被推翻。然而，其他利益攸关方认为，这一高比率的改判说明争议法庭的判决有问题。

148. 有几个利益攸关方认为上诉法官薪酬系统有问题。评估小组获悉，上诉法庭法官的报酬是根据他们作出的判决的数量计算的，他们履行额外的任务不会收到任何报酬。利益攸关方表示关切的是，这一薪酬模式对法庭命令的质量产生影响，并有可能产生改变判决的错误激励，从而破坏对内部司法系统的信任。

内部司法理事会

149. 普遍赞赏内部司法理事会在监测和监督落实这一系统中发挥的重要作用。一些利益攸关方强调必须提供该理事会独立性的机构保障，并建议对该理事会的任务和作用加以澄清。

查明争端的关键原因和可能的解决办法；避免争端和尽早解决

150. 利益攸关方查明了造成工作场所冲突和诉讼的多种原因，并强调必须解决这些问题。利益攸关方查明的引起向法庭提起诉讼的常见原因之一是用来指导司法系统运作的法律框架含糊、复杂。管理人员和工作人员都表示，联合国工作人员条例和细则、秘书长公报、行政指示、情况通报和其他行政通知不一致、模糊、复杂和难以解释。此外，评价小组获悉，管理人员在如何执行这些规则方面没有得到充分的支助或指导。他们指出，其中一些法律文件的条款起草得很差，会产生模糊性，留下进行多种解释的余地。例如，没有明确规定何时可让一名工作人员带薪或停薪休假。利益攸关方注意到，如果规则更明确些，很多问题是可以避免的。他们强调需要全面审查行政通知，以消除不透明和含糊不清的条款，需要将所有规则合并成一本可查阅的单一文件。

151. 评估小组还听说，提交给法庭的许多争议是不良管理做法导致的，在某些案件中，完全是管理人员的错误造成的。利益攸关方认为造成这种情况的原因是缺乏问责制，他们注意到对好的管理没有奖励，对管理不善没有劝阻措施。一个利益攸关方认为管理文化“太过小心谨慎”，以至于极坏的管理做法问题从未得到解决。另一个利益攸关方说，管理当局将其问题转交给了司法系统。他们强调，必须在整个管理文化的背景下审查司法系统。一些利益攸关方指出，没有用来建设良好管理技能的任何机制，并称向管理人员提供的培训“不足”。他们建议，向各级管理人员提供包括冲突管理和考绩等关键管理做法等方面的培训，并加强问责制。

152. 与上述情况相关的是，一些利益攸关方确定管理中缺乏透明度是造成诉讼的一个主要原因。评估小组获悉，在许多案件中，工作人员诉诸司法系统是因为一些管理人员未说明采取行政决定的理由。一些利益攸关方指出，本组织内有一种“普遍的保密文化”。因此，管理人员并未感到他们有义务说明其行动的理由，即使在必须这样做时。

153. 工作人员也指出，行政管理程序困难、复杂。在实地访问期间，工作人员抱怨缺乏说明其福利和应享权利的资料，行政进程缓慢、繁琐。这些因素加上困难的工作环境往往导致沮丧和工作场所的冲突。

154. 工作人员考绩制度被认为是内部司法系统中最成问题的问题之一。几位管理人员抱怨说，在处理业绩不佳的工作人员时他们的手脚被捆绑住了。他们说，抗辩程序常常被用来阻挡对业绩不佳的工作人员的坦率评价。结果，业绩改进计划很少得到落实，坏的业绩不受处罚。工作人员还抱怨管理人员滥用考绩制度，

以解雇他们不喜欢的工作人员。评估小组听到管理人员长至 7 年不进行工作人员考绩的情况。几个利益攸关方提出，可对考绩制度进行全面修订或改为一个更简单易懂、基于评估业绩的客观标准的制度。

155. 许多利益攸关方表示感到关切的是，现没有机制来借鉴从法庭判例中吸取的经验教训，本组织的规则尚未随着判例一道演化。他们建议行政当局建立一个审查两个法庭的判例的系统，并将这些判例变成本组织的政策和做法。许多管理人员欢迎管理评价股过去发布的经验教训指南，这是管理人员一项有用的工具，并呼吁恢复该出版物。他们指出，汲取经验教训并对已查明的本组织的政策或做法中的缺陷采取补救行动，将使整个系统得益。除了吸取的经验教训外，一些利益攸关方建议向管理人员提供有关具体行动的明确指导意见以及具体信息。

156. 最后，利益攸关方呼吁行政当局改变办法，工作人员则强调作为一个整体，本组织需要积极主动地促进预防冲突和力争非正式调解争端，以促进积极的工作环境。

四. 评估和改进建议

157. 大会在经第 63/253 号决议重申的第 61/261 号决议的第 4 段中决定按照国际法有关规则及法治原则和正当程序原则，建立一个独立、透明、专业化、资源充足、权力分散的新内部司法系统，确保工作人员的权利和义务得到尊重，并对管理人员和工作人员都实行问责制。

158. 因此，重要的是，在对评估小组的任务的更详细内容进行分析之前，要核实这些主要目标是否已经实现，哪些地方有可能和(或)有必要改进。

A. 独立性

159. 重新设计小组曾建议，案件不要再以秘书长而要以本组织为诉讼对象。那么，秘书长就可成为内部司法系统的公正廉明的监护人和法治的保护者。²⁹ 这本意味着未来的内部司法办公室享有适当程度的独立性和自主性，因为该办公室本可以对司法系统的“监护人”而不是司法机构面前的被告负责的。大会同意设立内部司法办公室，但没有改变秘书长的角色，从而造成一些体制方面的模棱两可。

160. 重新设计小组的提议并不是没有法律和实际方面的困难。首先，是否可以因基本上是秘书处(或各基金和方案的行政结构)内部的劳资纠纷而追究整个联合国的责任，令人怀疑。其次，根本就不清楚由作出有争议的决定的人代表本组织为该决定进行辩护的法律依据是什么。最后，秘书长或相关基金或方案的行政首长在有些案件中可能对作出有争议的行政决定直接负有责任。

161. 因此，评估小组将不再重复重新设计小组的提议，但认为，可以在现行安排内加强司法独立性和机构独立性原则。

²⁹ [A/61/205](#), 第 123 段。

162. 评估小组希望明确指出，首先，秘书长不光是司法机构面前的被告。甚至更重要的是，他，作为联合国的首席行政长官，有着直接利益，实际上有责任——确保正义得到伸张，内部司法系统正常运作。这同样适用于负责支助该系统的联合国工作人员。

163. 评估小组认为，有些问题需要解决，并需要采取措施，保护和加强司法系统内的司法独立。这项任务并不局限于两法庭，而且还包括审查该系统中被大会的各项决议和(或)秘书长的报告称为“独立的”的各项要素。

164. 在这样做的时候，评估小组意识到，对司法独立的考验是它是否保障了司法部门与行政和立法当局之间的权力分立。因此，第一个问题是正式系统内构成行政部门的一部分的各部门，是否以尊重分权原则的方式运作。

管理评价股

165. 重新设计小组曾建议彻底废除在诉诸司法解决争端之前执行行政复核的旧程序。然而，秘书长建议，由一个具有适当资源并经适当强化的管理当局评估职能替代这种旧机制，作为正式司法系统的第一步。³⁰ 大会同意在主管管理事务副秘书长办公室设立一个独立的管理评价股。³¹ 在新系统下，管理评价股向副秘书长提出建议，副秘书长根据秘书长的授权依据这些建议采取行动。

166. 评估小组注意到，管理评价股既不是按照独立于管理当局的一个实体来设计的，也不是作为一个独立实体来运作的。相反，它是管理当局的一部分，其任务是在案件进入诉讼前协助审查有争议的决定。管理评价股可独立于作出了有争议的决定的管理人员而运作，但这并不改变这样一个事实，即毫无疑问，管理评价股是行政当局的一个分支机构。它的确发挥着重要职能，这对管理人员和心有不满的工作人员均有用。这一安排，在评估小组看来，的确尊重权力分立原则，并不以任何方式影响司法独立原则。

内部司法办公室

167. 重新设计小组曾建议设立内部司法办公室，以便为司法系统提供机构独立性以及在预算和业务方面的自主权，向秘书长拟充当的司法系统“监护人”的角色汇报工作。

168. 内部司法办公室被秘书长称为“独立办公室”。³² 大会注意到内部司法办公室在保持正式司法系统独立性方面发挥的重要作用。³³

³⁰ 见 [A/61/758](#)，第 29 段。

³¹ 第 62/228 号决议，第 50-52 段。

³² 见 [ST/SGB/2010/3](#)，第 2.1 节。

³³ 第 65/251 号决议，第 32 段。

169. 该办公室通过两法庭的书记官处，向两法庭提供实质、技术和行政方面的支助。它还通过工作人员法律援助办公室，帮助工作人员及其代表提出权利主张和上诉。而且，它酌情向内部司法理事会提供秘书处援助。³⁴ 最后，内部司法办公室执行主任，除其他外，就涉及内部司法系统的体系性问题向秘书长提供咨询意见，编写秘书长提交大会的内部行政司法问题报告，代表秘书长出席本组织内部举行的内部司法问题会议，并就该办公室的工作向秘书长提交报告，但需不损害该办公室的独立性。³⁵

170. 简言之，该办公室包括下列人员，并负责：

(a) 身为法庭(书记官处)官员的联合国工作人员；

(b) 身为使用该系统(工作人员法律援助办公室)的工作人员的律师的联合国工作人员；

(c) 它还协助秘书长，向其提交报告和代表秘书长(在目前制度下他是被告)。

171. 由于将不寻常的各种职能的混合分配给内部司法办公室，目前的安排，尽管在其职权范围内列入了某种程度上宣示保障，但可能被视为影响到权力分立原则，因此，影响到司法独立性。

工作人员法律援助办公室

172. 大会注意到工作人员法律援助办公室发挥重要作用，独立公正地向工作人员提供法律援助。³⁶ 大会还确认工作人员法律援助办公室作为内部司法系统中过滤器，就工作人员的案情向其提供咨询意见，特别是在提供简要或预防性法律咨询意见时的重要性。³⁷ 评估小组表示，“过滤器”角色是该办公室的法律干事作为顾及其客户的最佳利益的律师发挥的职能。只要联合国工作人员担任该办公室的法律干事，就要正式确立这些工作人员的律师地位(见第 329 段)。这可能给予他们对那些工作人员细则的“职能豁免”，这些规则可能与其在履行律师职责时独立于行政当局的原则不符。

书记官处

173. 为了更好地捍卫这些基本原则，除其他外，有必要确立书记官处和两法庭之间更明确的机构联系(见第 338 段)。毕竟，任何书记官处存在的全部理由是为法庭提供服务；书记官处的工作人员，首先是法庭的官员。在这方面，两个法庭的议事规则第 21 条是有用的，但不够：只要联合国工作人员担任书记官长或书

³⁴ 见 [ST/SGB/2010/3](#)，第 2.1 节和第 62/228 号决议，第 38 段。

³⁵ 见 [ST/SGB/2010/3](#)，第 3 节。

³⁶ 第 65/251 号决议，第 36 段。

³⁷ 第 68/254 号决议，第 18 段。

记官处的工作人员，就应正式确立其法庭官员的地位。此外，法官应在书记官长及其工作人员的遴选、任命和业绩评价过程中发挥正式作用。

首席书记官

174. 《法庭规约》规定设立书记官处，³⁸ 但是其中并未预见首席书记官的职位。这一职位是大会为监督书记官处的目的而设立的。³⁹

175. 身为内部司法办公室执行主任办公室一部分的首席书记官的职能，包括协调各书记官处的工作以及就分配给书记官处的资源和其他技术事项向执行主任提供咨询意见。尚不清楚这些职能是否包括在法官处理提交法庭审理的案件时书记官处工作人员向其提供的实质性支助。评估小组认为，需要进行这一澄清。

法庭

176. 当然，两法庭的独立性，是与法官的地位问题联系在一起的。在处理这个问题时，必须铭记，法官们不以任何方式成为秘书处结构的一部分。之所以如此，原因很简单：他们有权力对秘书长做出具有约束力的裁定或推翻可能在一个非常高的管理层级作出的行政决定。在这方面，这一情况与稳固确立了分权原则的国内法律制度中存在的状况没有什么不同。

177. 争议法庭法官是联合国官员而不是秘书处官员，而上诉法庭法官是执行特派任务的专家。⁴⁰ 然而，他们通常被大会和秘书长确定为有“职级的”人员，⁴¹ 争议法庭法官推定为 D-2，其薪酬，也按照秘书长的建议，按照这一级别发放。⁴² 然而，他们的薪酬和服务条件参照 D-2 职等的情况并未将其变成 D-2 级工作人员。目前执行特派任务的联合国上诉法庭法官也有“职级”的说法甚至更有问题。

178. 这一混乱体现了一种长期存在的看法，即法官是秘书处等级制度的一部分，因此，他们比每位“级别更高”的秘书处官员要“低”。即使争议法庭法官们自己，在 2014 年，在表示依照三权分立和司法独立的理念，法官不是本组织的工作人员、公务员或官员之后，不太前后一致地认为，在联合国这样的等级组织，法官必须有适当的资历和地位。⁴³ 然后，他们进而解释，其 D-2 级别不正常，应提高他们的级别。⁴⁴ 2015 年他们重申这些观点，建议争议法庭的法官应设为

³⁸ 争议法庭第 6.2 条和和上诉法庭规约第 5.2 条。

³⁹ 第 62/220 号决议，第 47 段。

⁴⁰ 见大会第 63/253 号决议，第 30 段。

⁴¹ 例如，见大会第 68/254 号决议，第 31 段；[A/69/227](#)，附件五。

⁴² 见 [A/61/758](#)，第 33 段。

⁴³ [A/69/205](#)，附件一，第 30 和 31 段。

⁴⁴ 同上，第 33 段。

助理秘书长职等。⁴⁵ 然而，作为替代性办法，2015 年，法官们提出为了维护和落实联合国司法机构的独立性，不妨考虑将法官排除在国际公务员系统之外。法官们应超然并被视为完全独立于国际公务员系统。法官们可以仅拥有“司法头衔和职位”，然而，作为替代性办法，今年，法官们提出为了维护和落实联合国司法机构的独立性，不妨考虑将法官排除在国际公务员系统之外。而且在联合国系统内只拥有一个司法职位。⁴⁶

179. 评估小组还注意到上诉法庭法官所表达的立场，即他们应被指定为副秘书长级别。⁴⁷

180. 临时独立评估小组认为，两个法庭法官的法律地位要在联合国系统内给予澄清——当然是在秘书处以外——也要与法官的特权和豁免相一致。尤其是：

(a) 争议法庭法官的薪酬和服务条件应专门设定，而不应参照 D-2 级；

(b) 应明确规定，两法庭法官拥有的唯一职等是联合国内部司法系统的法官职等；

(c) 上诉法庭法官应被视为秘书处官员以外其他官员，他们应与争议法庭法官一样，享有《联合国特权和豁免公约》第五条第十八款规定的特权和豁免。

181. 临时独立评估小组支持秘书长此项最新提议，并指出，上诉法庭法官兼职审案及其薪酬制度，都不能作为理由，证明他们享有的特权和豁免同争议法庭法官相比，就应有显著差异；也不应妨碍将其目前特派专家的地位，改为秘书处官员以外的官员地位。

182. 上述建议本身并不意味着两个法庭法官的薪酬水平有任何变化。

183. 2011 年，大会责成内部司法理事会在其年度报告中列入两个法庭的意见。⁴⁸ 此后，两个法庭的意见均附在这些报告中。这种安排使法庭能够就其认为值得一提的问题向会员国表达意见。这是一个改进，以前的情况是，秘书长在给大会的内部司法年度报告中和内部司法理事会的年度报告中才向会员国提及两个法庭的工作。不过，两个法庭直接向大会提交年度报告，似乎更符合逻辑，与两个司法机构在内部司法系统中的分量更相称。这些报告——在书记官处协助下编汇——可以列入客观数据，说明报告期内法庭的工作，以及预算要求和可能提出的人力资源要求。应邀请法庭庭长向大会提交各自的报告。这尤其能够让法庭与各成员国进行互动，而又不破坏法庭的独立。国际法院也有类似的做法，从来没有给联

⁴⁵ A/70/188，附件三，第 41 段。

⁴⁶ 同上，第 43 段。

⁴⁷ 同上，附件二，第 24-27 段。

⁴⁸ 第 66/237 号决议。

联合国主要司法机构的独立性带来任何问题。相反，拟议的安排将增强法庭相对于正式系统内其他机构的独立性。当然，秘书长和内部司法理事会(适当情况下也有行政和预算问题咨询委员会)会在自己的报告中提出对法庭工作或要求的看法。这样，大会将会更准确，更详细地了解法庭在内部司法系统范围内的运作。

184. 争议法庭法官还要求大会考虑建立一种机制，使他们能够就影响其自身服务条件和合同权利的决定表达关注。法官们认为，缺少这种机制不利于司法的独立。⁴⁹ 临时独立评估小组认为，建立前段提及的直接报告机制，可能会缓解其中的一些担忧。

185. 分权原则应不仅是规范法庭与联合国行政部门——秘书处——之间关系的原則，也同样适用于司法机构与立法者之间的关系——即大会对法庭所起的作用。是大会设立了争议法庭和上诉法庭，通过了其规约。此外，甚至法庭的议事规则也需经大会批准。大会有权修改规约，或完全改革内部司法系统。不过，大会应绝对避免介入法庭的司法工作。司法工作具体包括裁定法庭审理的每一个案件，更包括确定适用的法律，以及在需要时，确定各项适用的规则。这是解释和适用法律权利的一个组成部分，是司法职能固有的内容。另外还有问题是：法庭是否应根据大会有关其司法职能的意见行事，这些意见是在决议中提出，而非以修改规约的形式提出。⁵⁰

内部司法理事会

186. 内部司法理事会总的授权，及落实授权的方式，都不会给尊重司法独立和分权原则带来问题。内部司法理事会在物色候选人填补两个法庭空缺上的作用，就是如此，其中还包括向大会提供专家和公正意见；其第二项任务，即向大会就内部司法系统的运作发表看法，也是如此。第二项任务与独立更相关，因为其涉及要与所有利益攸关方互动，包括法官，并在必要时就正式制度的司法部分发表看法和建议。然而，理事会在此的作用是经字斟句酌，大致上可以说是“只监测，不干预”，具体上是涉及作为法庭专属领域的司法职能。至于内部司法理事会作为一个专家机构的适当独立，临时独立评估小组支持内部司法理事会在给大会的最新报告中关于内部司法理事会管理和工作人员“代表”的立场。⁵¹

非正式制度：联合国监察员和调解事务办公室

187. 首先，相对于正式系统，非正式系统当前的设计无法影响司法独立和分权原则的应用。其次，这些原则并不直接适用于内部司法系统的非正式部分。联合国监察员(以及联合国其他实体的类似机构)的独立要在其任务范畴内加以理解，其中把联合国监察员和调解事务办公室纳入联合国秘书处(或其他监察员办公室

⁴⁹ 见 [A/70/188](#)，附录三，第 25 段。

⁵⁰ 例如，见大会第 68/254 号决议，第 26 段；大会第 69/203 号决议，第 37 段。

⁵¹ 见 [A/70/188](#)，第 112 段。

纳入相应的行政结构)。系统上,这把监察员置于“内部局外人”的位置,负责自愿、非正式地解决争议。尤其是,监察员的这一特殊地位,也在其能够直接接触秘书长(或联合国其他实体行政首长)以及相应的高级管理人员中得到反映。然而,这不是“上下级”,而是履行监察员任务的必要手段和条件。调解司是监察员和调解事务办公室的一部分。监察员的作用和调解员的作用,在许多方面是相似的。体制安排也是如此,这为此项服务提供了适当程度的独立。

B. 透明度

188. 重新设计小组力求纠正的旧内部司法系统的一个不足是,“它通常缺乏透明度,不能达到法治的最低要求。”⁵²

189. 大会指示,新的司法系统必须透明。小组指出,透明度涉及司法独立和程序公正;也循守古老的箴言:不仅要秉持公正,而且要正大光明。但是,同样要铭记的是,对于内部司法系统每一个部门,透明度的意义都要加以正确的理解。人们期待法庭运作要达到的标准,不一定适用于行政部门,因为它们性质不同。就法庭而言,工作公开透明正是现代司法制度的本质。就管理部门而言,近些年来,对透明度的要求一直稳步发展,但不必公开每一项工作,法庭也是如此。因此,不同情况要不同地分析。

法庭

190. 法治的一个重要因素是合格、独立的司法部门在透明、有效的内部司法系统中运行,依照事实作出裁决,不畏惧,也不仰仗管理部门。透明度是让其司法管辖下的人们对其运行充满信任的关键。

191. 小组指出的做法已经到位,因此得出结论认为,司法机构的运作一般是透明的。法官的资格和任命程序是公开的。

192. 庭审是向公众开放的,听讯是公开的,听取证据,相互盘问,然后口头做出公开裁决,或以书面形式传递,随后公布。

193. 审讯室向公众开放。2014年11月24日,纽约设立了一个新审讯室。内罗毕、日内瓦和纽约的所有争议法庭现在都有专业和有效的审讯室。法院案件清单提前在法庭内和有关网站上公布。

194. 还通过各种渠道,向大会定期公开报告新系统的工作,包括内部司法理事会的报告,内含法官的意见。除联合国监察员的机密报告外,这些报告都予公布,由大会公开讨论。

195. 不过,小组还认为,法庭运作有改进的余地。正如下文表示(见第266段),争议法庭的各个法庭的做法不同,而非所有法官都适用同一标准,来决定在辩论

⁵² 见 [A/61/205](#), 第73段。

案情事实时，是否举行口头听证。上诉法庭议事规则第 18 条允许举行口头听证，但上诉法庭迄今只举行过约 20 次口头听证。

196. 关于查询法庭判例，人们普遍承认，搜索引擎是过时的，运转不良。联合国内部司法系统尤其如此，这是因为本组织内的适用规则十分复杂(见下文第 200-207 段)。因此，公布法庭判决十分重要，可使这些规则的解释更明确，更适于某些事实。为此，也要便于查询。⁵³

197. 小组查询上诉法庭的判决后核实，有理由对上诉法庭毫无原因或原因不足而做出决定提出申诉。小组认为，这样的决策不透明，不可接受。

对内部司法系统的了解

198. 小组发现，利益攸关方通常知晓内部司法系统的存在，但很少了解这一系统及其提供的资源。专家组听到工作人员，特别是外地工作人员很无奈地表示，他们不知道从何开始，或向谁求助，来进入此一系统。工作人员很难理解电子备案系统，特别是在最需要这一系统之处，即外地行动中。外地行动中多是地方工作人员，他们并不精通联合国任何正式语文。小组建议让全体工作人员更加了解这一系统，确保其何时何地都能向其求助。

199. 正如上文所述，目前网站的搜索引擎已经过时，还不时中断，因此妨碍透明度和对系统的了解。秘书长和内部司法理事会的报告中提到了这些问题。小组注意到，搜索引擎和在线接入系统目前正在更新，相信情况会好转起来。

规则及其应用

200. 制定了无数条规则、条例和行政通知，却还没有汇总和更新；只管理人员了解，但工作人员毫无知晓。人们普遍承认，规则和条例很难理解，很难查询。有一个例子可以说明这影响到系统的透明度和整体运作。

201. 《关于促进男女平等的特别措施的行政指示》(ST/AI/1999/9)规定如下：“专业人员及以上职类出现空缺，申请人中有一名或多名女性时，空缺应由女性申请人填补，条件是：(一) 其资格符合员额的要求；(二) 其资格实质上等于或优于男性申请人。”另一方面，《工作人员甄选制度行政指示》(ST/AI/2010/3 和修正案 1-2)规定：部门主管“应甄选他(她)认为最适合相关职能的候选人”。此外，同一指示第 13.3 条又规定，其规定优先于在发布时有有效的其他任何不一致的规定。

202. 在“Tiwathia”一案中，⁵⁴ 一位高级管理人员答辩说，行政指示 ST/AI/2010/3 取代了行政指示 ST/AI/1999/9，并作证表示，虽然在技术上 ST/AI/1999/9 号文

⁵³ 在此方面，小组认为，应授权内部司法办公室在大会批准修正案之后，在办公室网站上公布法庭规约的合订文本，即使大会只批准修正案，而不批准合订文本，也应公布。

⁵⁴ UNDT/2015/021。

件“仍未取消”，但已经“过时”，或“其原则已纳入其他管理工具。”这在事实上增加了工作人员告诉小组的说法的可信度：“管理层自娱自乐。”

203. 争议法庭同意答辩人的说法，发现行政指示 [ST/AI/1999/9](#) 号与行政指示 [ST/AI/2010/3](#) 号自相矛盾。但秘书长或法官并不质疑行政指示 [ST/AI/1999/9](#) 号仍然有效。

204. 在“赵、庄、谢”案中，争议法庭的裁决有利于申诉人，其依据是，征聘管理人员未遵守行政指示 [ST/AI/1999/9](#) 号第 1.8 节(d)条规定的性别标准。上诉方代表秘书长答辩表示，所作的分析符合该条的规定，但上诉法庭不予赞同，维持争议法庭原判，裁定第 1.8(d)条在任命和晋升阶段也适用。⁵⁵

205. 各项规则和行政指示需要更加透明，统一合并；内部司法理事会报告中也有此要求：

“不仅是搜索引擎有待改善，适用于解决联合国内部争议的法律本身也是不必要地模糊不清。内部司法理事会获悉，法官和诉讼当事人有时不得不理清多年来颁布的各种不同的迭代性行政通知所致的联合国法律现状。应考虑在修订行政指示时编制合订本。”⁵⁶

206. 关于规则的应用，小组承认，近来行政部门做出了努力，让其决定及其理由更透明(即维和行动的缩编)。不过，工作人员，特别是外地工作人员，向小组抱怨说，管理层根本没提供协助，使系统更透明，反而阻挠或妨碍获取信息，其显然觉得这将阻止工作人员提出诉讼。小组认为，决策进程仍有改进余地，管理层需更加透明。这同时也应有助于防止一些情况下提出诉讼。

C. 专业化

207. 重新设计小组指出，⁵⁷ “建立一个专业、独立和资源充足的内部司法系统的重要性在于，只有这样的系统才能带来并保持确定性和可预测性，从而得到管理人员、工作人员和其他利益攸关者的信任。对司法系统而言，最重要的是它在多大程度上受到尊重和信任。”

208. 内部司法理事会呼吁建立“专业化”的内部司法制度。其认识到，司法系统中法官和辩护律师的工作需要法官具备专门知识和专长，公平判案，需要律师技能娴熟，在法庭上维护客户的最佳利益，遵守行为准则，符合司法公平公正的利益。

209. 看上去，法官们比过去更专业化。但仍可以改进，而实际上也有必要改进。司法独立不是绝对的，而是具有敬业精神的法官的义务。例如，及时完成案件，

⁵⁵ 见 2015-UNAT-536。

⁵⁶ [A/70/188](#)), 第 36 段。

⁵⁷ [A/61/205](#), 第 8 段。

严格公平和公正，从而让人们觉得其裁决和/或未经证实的言论毫无偏见，不偏袒工作人员或管理人员；另外，法官还有责任尊重他人，司法上力行克制，不滥用职权，也不发表不必要、有害的意见。

210. 目前任命法官的标准是，要在国家管辖内的司法部门服务若干年。小组建议法官要熟悉人权法和国际法。当然，最好也拥有行政法和刑事司法方面成熟的实践经验。相关机构知识也很有益。征聘进程中应严格把关。

211. 小组建议法官任职之前要做更好的准备。一个详尽的上岗进程将有助于让法官了解法律法规框架、既定判例、联合国的精神和内部运作、司法及和谐工作环境两个目标。

212 法官队伍的专业化十分落伍。专家组听到利益攸关方表示，法律代表接手案件时好像要做殊死搏斗，而非鼓励和促进双方之间的对话，以解决争端。

213. 他们不协助自行辩护的诉讼人。专业化是要本着客户的最佳利益行事，同时保持诚实办案和以礼待人的最高标准。这包括负起责任，如提请法庭注意所有有关法律文书和决定，以便在完全了解适用的法律和原则的情况下做出裁决。

214. 法律代表最好拥有法庭的专业知识，了解联合国的运作，以此提高法律代表参差不齐的素质，争取权利平等。

215. 专业行为守则是必要的。小组认为，所有律师应服从一套专门为出庭律师拟定的行为守则，而非为外聘律师拟定的具体守则，工作人员则要遵守。⁵⁸

216. 在此指出，系统的其他部分，包括秘书处、工作人员法律援助办公室和管理评价股的法律代表均很专业。法律实践方面的持续教育和不断发展的司法判例，将有助于维系司法系统。

D. 权力分散

217. 大会决定建立一个权利分散的联合国内部司法系统。⁵⁹ 小组认为，这有双重特征。本组织的国际性质要求内部司法系统的结构考虑到其多样性和全球性。此外，更重要的是，系统权力分散的特征与保障秉公执法相互联系(见四.E 节)，并由此进行相应的构思。只有权力分散的系统才能保证所有工作人员都司法公平对待，而无论是在总部，还是在外地。司法要公正地对待人，而非要人公正地对待司法。

218. 就非正式系统而言，联合国监察员和调解事务办公室总部设在纽约，下设七个区域办公室和调解处。区域办公室设在曼谷、恩德培、日内瓦、戈马、内罗

⁵⁸ 《联合国工作人员条例和细则》(见 A/69/205，第 184 段。

⁵⁹ 见 A/61/261，第 4 段。

毕、圣地亚哥和维也纳。每个办公室都有一名专职区域监察员。各基金、方案和难民署的监察员分别向纽约和日内瓦的全球工作人员提供服务。非正式系统比正式系统的权力更分散。下文详述。

219. 要评估内部司法的正式系统分权程度如何，就要分门别类地看待组成这一系统的各个法庭和其他实体。

220. 重新设计小组认为，拟议的争议法庭被定性为“实行分权制的初审法庭”，从而确定分权是其一个关键职能。⁶⁰ 秘书长表示同意。⁶¹ 这是对应旧系统的咨询委员会(联合申诉委员会和联合纪律委员会)，其主要设在总部，纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕设有分支，但外地则没有。这引起重新设计小组的关注，特别是有关违纪案件，因为“外地工作地点和总部之间相距遥远，造成司法低于标准。总部联合纪律委员会经常通过电话讯问外地办事处和维持和平特派团接受其纪律程序的工作人员。这些人很少有机会或完全没有机会亲自介绍案情并回答问题。这种做法与缺席审判没有多大区别”。⁶² 因此，重新设计小组提议，新的争议法庭应设在纽约、日内瓦、内罗毕、圣地亚哥和曼谷。纽约、日内瓦和内罗毕应分别设一名专职法官，圣地亚哥和曼谷则应分别设一名半职法官。⁶³

221. 大会决定成立拟议的争议法庭，分设三地(纽约、日内瓦和内罗毕)，而非重新设计小组提议的五地。争议法庭收到的案件来自不同工作地点。⁶⁴ 《争议法庭规约》第五条规定，“争议法庭可视工作需要，决定在其他工作地点开庭”。小组的理解是，争议法庭在三个工作地点常设，及其流动能力，两者正是从规约上响应设立分权制的初审法庭的需求。

222. 因此，小组表示，在目前的条件下，按照小组的提议，在圣地亚哥和(或)曼谷设立常设争议法庭或半职争议法庭，理由不足。虽然设在曼谷将标志着亚洲也有了司法系统，但也有更适合、更有成本效益的办法来满足该区域的需求。关于圣地亚哥，小组在拉丁美洲和加勒比经济委员会进行了访谈，收集了信息，结果表明区域内每年只有少数几个案例。此外，该区域没有可能妨碍通信的时差问题，例如，圣地亚哥的格林威治标准时 3 时，则是纽约的 4 时。但必须指出，在确定争议法庭哪个分庭审理案件时，有时会优先考虑法庭的工作量，而非案子所在地理位置。

⁶⁰ 见 A/61/205，第 74 段和第 152 段。

⁶¹ 见 A/61/758，第 17 段。

⁶² 见 A/61/205，第 24 段。

⁶³ 见同上，第 76 段。

⁶⁴ 2014 年，争议法庭收到的 22% 的案件来自维持和平和政治特派团等外地行动，34% 来自秘书处，44% 来自各机构、基金会方案。见 A/70/187，图一。

223. 小组表示, 根据《争议法庭规约》第五条增加法庭的流动性, 这样, 争议法庭就能到外地工作地点, 从而确保向工作人员提供司法救助, 并在妥当条件下举行听证(见第 372 段)。

224. 争议法庭分设各地, 但很难说整个内部司法系统分散在各地。在正式系统中相互交结的其他实体, 尤其是管理部门, 多设在总部。重新设计小组已经明辨这一点, 因此提议, “随着司法系统的权力下放以及因而对总部之外办事处及各特派团行政首长的授权, 或许有必要向纽约之外的工作地点提供更多的法律咨询员。”⁶⁵

225. 同样, 小组注意到, 在处理纪律问题时, 行政部门法律代表都在纽约。争议法庭最近一项裁决说明了行政部门这种缺乏分散的方法可能给整个组织带来的后果:

“最后还有一种看法: 这一件案子突出表明另一个系统问题, 虽然也是程序问题, 那就是, 当事人所在工作地点有 11 个小时的时差, 因此审理案件有实际困难。法庭大为赞赏答辩人律师愿意上午 6 时 30 分在纽约参加案件管理讨论, 申诉人则在曼谷一天工作结束后, 于下午 5 时 30 分参加, 但小组大力建议解决时差问题, 更周全地考虑到联合国工作地点遍布全球, 以及大会明确表示司法系统要分散。让申诉人和答辩人律师在这样的时间出庭, 是不大公平, 但对双方而言, 也没有更合理的办法。除非考虑得当, 负责, 出于技术原因, 法庭上可能只有答辩人律师在纽约从上午 9 时(纽约时间)起出席全部听证, 而在曼谷的申诉人则要从晚 8 时(曼谷时间)起开始听证, 如果在技术上可以安排在此时。让任何人在晚间听证都不合理, 而且实际上也不可能, 如果要传唤证人的话。此外, 如果听证在晚 8 时开始, 至少进行四小时, 那么让律师为申诉人做有力辩护, 也难以想象。”⁶⁶

226. 小组鼓励行政部门注意这一情况, 采取适当措施, 协助争议法庭审理类似的案件。

227. 管理评价股设在总部, 对此, 小组建议, 向区域办事处和外地派遣管理评估股干事。这不一定需要任命新人, 或增聘人员。管理评估股一些职能可以下放给工作地点的地方管理人员, 从而保持案情所涉人员与纽约管理评估股之间沟通顺畅。这不仅仅是一个地理分散问题。这一措施也将缓解本组织文化和语文多样性带来的挑战。还将有助于改善和方便管理评估股与工作人员之间的谈判, 尤其是没有律师协助的谈判。

228. 另一方面, 虽然同系统内其他实体相比, 工作人员法律援助办公室较为分散, 但因资源不足, 其法律干事无法经常与客户保持直接沟通, 这使其无法妥善

⁶⁵ 见 A/61/205, 第 114 段。

⁶⁶ UNDT/2015/069, 第 33 段。

履行职责(见第 333 段)。工作人员法律援助办公室开展了各种外联行动和培训活动,⁶⁷ 但小组认为,这无助于分散要求,只是有助于让人们更多了解和进入系统。虽然分散的系统力求确保所有工作人员的司法救助,但也要在整个过程中有效保护工作人员的权利。这意味着,为了完成任务,工作人员法律援助办公室的正常运行就需要足够的资源,来提供妥当的法律援助和代表。

E. 司法救助

229. 在关于范畴和司法管辖的报告中,重新设计小组指出,⁶⁸ 本组织的内部司法系统——正式的和非正式的——只适用于谁视为工作人员的人员,这一点联合国惯例和既定判例做了严格的解释。特殊服务合同雇员和个人承包商不在此列。联合国与部队派遣国签署的协议规定了地方招聘的工作人员的争议解决框架。但是,实地现实是,没有建立这样的制度,维和特派团中许多地方招聘人员雇用时间很长,但只是“个人承包商”。其大部分合同中的仲裁条款在实地不现实,在动用时各方的费用都很高。这项条款实非妥善可行的纠纷解决机制,更似一种威慑。而且不应忘记,工作场所的争议,包括骚扰和歧视案件,不仅发生在工作人员之间,也发生在“工作人员”与“非工作人员”之间。应保留的,只有一个整体单一的争议解决机制。

230. 重新设计小组在这方面指出:

“被任命以个人服务方式为本组织开展工作的所有个人,都有充分权利利用联合国非正式和正式司法系统。重新设计小组认为,除了《联合国行政法庭规约》第 2 条目前涵盖的人员,该司法系统还应扩展至:

(a) 秘书长、大会或任何主要机构任命在本组织担任有报酬职位的任何人;

(b) 按照与联合国的合同提供个人服务的任何其他人。该类别包括顾问和维持和平特派团的当地征聘人员。”

231. 秘书长同意这些提议,但大会初步决定,只有曾利用旧系统者,才可利用新系统。⁶⁹ 大会随后决定,实习生、第二类免费提供的人员和志愿人员(联合国志愿人员除外)都可以要求给予其适当的管理评价,但无法诉诸两个法庭。大会还决定在大会第六十五届会议上再次审议内部司法系统的范围问题,以确保所有职类联合国人员都可诉诸有效的补救办法。⁷⁰

⁶⁷ A/70/187, 第 75 段和第 76 段。

⁶⁸ A/61/205, 第 15-20 段。

⁶⁹ 见大会第 62/228 号决议, 第 7 段。

⁷⁰ 见大会第 63/253 号决议, 第 7 段。

232. 虽然这个问题几乎每年都提交到大会，但实际情况是，对于非工作人员和外地工作人员，根本没有妥当的其他系统。2011 年，秘书长针对大会的要求，提议设立快速仲裁程序，⁷¹ 但这似乎已经搁置。

233. 秘书长在报告中提及重新设计小组的报告，他表示：“联合国工作人员在与雇用有关的冤情问题上无法诉诸国家法院。因此本组织需要为其工作人员提供一个有效的申诉渠道，而且必须承担……许多相关费用；”还表示，“联合国作为一个制定规范和标准以及提倡法治的组织，有着为其工作人员提供及时、有效和公正内部司法的特别义务……完全符合有关国际人权标准。”小组重申了重新设计小组的提议：把司法系统扩展至联合国所有工作人员。⁷² 小组敦促联合国为所有类别工作人员设立公平、公正和透明的程序。大会承诺将再次审议司法系统范围，确保有效的补救措施。小组认为，此事迫切需要重视。

234. 关于工作人员对系统的利用，小组访问了刚果民主共和国贝尼和戈马，以及在乌干达恩德培的外地办事处，还在内罗毕与在曼谷、亚的斯亚贝巴的工作人员协会和管理人员举行了视频会议，发现在贝尼这样偏远地区的工作人员和其他人员特别缺少司法救助，条件很差：例如，基本没有如何利用司法系统的信息，肯定没有用地方语文编写的信息。通信系统失灵，阻碍了网上提出申诉，与总部和工作人员法律援助办公室联系，以及跟踪法庭诉讼。

235. 支助零散，资源不足或不存在，司法就不公正。小组认为，正式和非正式系统一切部分都到位，都便于利用，资源充足，司法服务就好，这包括法庭、管理评估股、工作人员法律援助办公室、联合国监察员和调解事务办公室、法律和医疗服务、书记官处、人力资源管理厅、工作人员顾问、调查单位，如在纽约、日内瓦和内罗毕等地。

236. 记得，作为联合国工作人员主要服务对象的外地办事处和特派团，司法服务尤其欠缺。在这种情况下，至少应可以随时求助联络人，获得人员培训、法理指导和资源。

F. 法治和适当程序

法治

237. 重新设计小组批评了以前的内部司法系统，认为该系统没有达到法治的最低要求且基本上不保护个人的权利，包括受公平待遇权。⁷³ 如上文所述，新系

⁷¹ 见 A/66/275，附件二。

⁷² 见 A/61/758，第 5(a)和(b)段。

⁷³ 见 A/61/205，第 72 和第 73 段。

统的基本要素见第 61/261 号决议第 4 段,其中大会阐明了内部司法系统的核心目标,并且这些目标规定应符合国际法有关规则及法治原则和正当程序。大会第 62/228 和第 63/253 号决议对这些目标予以重申。

238. 因此,大会确认法治是行政法的一项基本价值观,并确认了法治原则在伸张正义、促进尊重权利和确保本组织内部问责制方面的重要性。简言之,法律若要尊重人的尊严,则遵守法治便是必要的。大会强调内部司法系统须符合国际法,这也是基于一个现实情况,即国际法中的那些为伸张正义提供充分保障的习惯人权法及成人人权法原则也可被视为良好的行政管理原则。

239. 诚然,行使权力和权威必须有法律依据,而法治的一项基本需求是遵守“既定法律”。⁷⁴ 但是,这一法律必须基于作为其所求目标应循原则的有关规范和标准。在这方面,小组认为大会第 68/254 号决议第 26 段重申的几点(大会显然旨在削减法庭的权力)⁷⁵ 与其在塑造新内部司法系统基本结构时表达的愿望相矛盾。两法庭在审判它们受理的所有事项时,必须适用人权原则和标准。这是其司法职能之一。法治、自然正义原则和人权原则对司法和法律责任而言,是固有的,且在规范等级中其地位优先于法律规定。

240. 基于同样的原因,小组感到鼓舞的是,上诉法庭在 *Chen* 案的判决(中有力且明确地捍卫了人权以及性别平等基本原则。上诉法庭驳回了行政当局的观点,即在裁定一名工作人员的权利时只适用联合国内部的规则和程序,而不适用《世界人权宣言》以及《经济、社会及文化权利国际公约》。⁷⁶

241. 上诉法庭认为:如《世界人权宣言》第 23(2)条所述,“人人有同工同酬的权利,不受任何歧视。”当然这一原则适用于联合国工作人员。“预算方面的考虑”不能违背平等待遇的要求。而秘书长的论点与此相反,是非常奇怪,也是无效的。小组理解上诉法庭对行政当局的立场感到惊讶,因为《宪章》和工作人员细则已奉行了争议法庭在其判决中所维护的价值观念。

242. 大会在建立司法系统的法律框架时,与两法庭在进行司法工作时一样,受这些原则约束。若企图将两法庭设立为一个仅遵守其规约的机构并否认其具有固有权力的事实,则必然会削弱该系统整体的合法性和公信力。现代行政法包含国际法原则,应确保后者所载各项基本权利和自由反映于内部司法系统的法律框架之中。人权原则和法治原则已被证明可有效保证行政当局在各自权限内行事,并

⁷⁴ 当然,既定法律必须是明确的。联合国的规则和条例远未达到这一标准。小组鼓励尽快对这一问题予以适当关注。

⁷⁵ 大会重申两法庭应按照其规约和有关联合国决议、条例、细则和行政通知并在其范围内援用一般法律原则和《宪章》。大会在第 69/203 号决议第 37 段中对此予以重申。

⁷⁶ 2011-UNAT-107。

日益被用作检测一切行政行动的试金石。⁷⁷ 在联合国内部司法方面，尊重这些原则尤为重要，因为联合国本身即设定了有关标准，本身即致力于促进和保护有关价值观。小组特别回顾《宪章》表示决心创造适当环境，以维持正义和对条约和其他国际法渊源所产生义务的尊重。

需要对人人予以平等保护

243. 当前的内部司法系统总体上是对先前系统的改善。现为两级司法系统，当事人可通过该系统获得公正的争端裁决，并有权诉诸上诉法院。然而，小组已指出，这种诉诸司法的机会受到限制，违背了“平等法律保护”的基本原则。两法庭均在某些情况中有限地扩大了“工作人员”身份所包括的范围，以向那些被行政当局剥夺这一身份的人提供司法系统的保护。然而，立法上的缺陷不能仅仅通过司法解释来弥补，而是如上文所论，需要大会予以适当审议以向所有与本组织有就业或合同关系的人提供有效诉诸司法的机会。

244. 这一缺陷尤其在保护以免遭报复方面造成麻烦。所有联合国工作人员按规定必须报告任何不当行为和其他违反本组织细则和条例的行为。秘书长在 [ST/SGB/2005/21](#) 号公报第 1.3 节中谴责报复行为，称之违反了所有工作人员奉行效率、能力和忠诚最高标准并本着本组织最佳利益履行其职能和规范其行为的基本义务。但在法律保护方面却存在严重不足。

245. 若道德操守办公室和内部监督事务厅，即可以对投诉进行调查的两个主管机构不公正和公平地履行责任，沦为报复对象的工作人员则别无其他申诉途径。争议法庭认为，道德操守办公室若决定并没有发生初步证据确凿的报复行为，则对提供申诉的工作人员的权利造成直接法律后果。因此，这些行政决定是可上诉的。上诉法庭最近推翻了争议法庭在 *Wasserstrom* 案中的判决，⁷⁸ 认为道德操守办公室仅限于向行政当局提出建议，且这些建议不是须接受司法审查的行政决定。小组回顾上诉法庭在 *Abu Hamda* 案中的判决，⁷⁹ 在该判决中上诉法庭自己也对那些因害怕报复而未能举报不当行为的人的遭遇表示关切。上诉法庭建议“采取适当措施(除那些为保护初级工作人员举报上级不当行为和轻罪的措施之外)，以防止此类情况重演。”若两法庭没有权力来纠正这一问题，大会则必须采取立法行动，确保为人人伸张正义。

246. 在防止因举报不当行为以外的理由而遭到的报复方面，该系统没有提供任何保护。例如，没有任何法律规定或既定程序保护工作人员以免其因出庭作证支持争议法庭所审对行政当局提起诉讼的案件或因提出上诉而遭报复。小组认为这

⁷⁷ 例如，印度最高法院已在许多案件中提出这一观点，并于最近主张行政中法治与人权保护是密切相关的(见 *Zahira Habibullah H Sheikh and Anr v. State of Gujarat and Ors.*, case No. 446-449 of 2004, judgement of 12 April 2004)。

⁷⁸ 2014-UNAT-457。

⁷⁹ 2010-UNAT-022。

些缺陷严重限制了这一保护系统的防报复保护以及对个人权利的保护。工作人员确确实实害怕报复，这可被视作严重影响诉诸司法机会的一个因素。

法院的裁定对双方的约束力

247. 大会同意重新设计小组的建议，即两法庭一经设立，应有权发布具有约束力的裁定并命令采取适当的补救措施。争议法庭的裁定都对当事方具有约束力，⁸⁰即使无法对其裁定进行更有力的宣传以及行政当局进行强力抵制，也不会削弱两法庭就管理做法作出的判例的影响力。

248. 尽管有此关于争议法庭裁定所具约束力的法律规定，但是行政当局在某些案件中确实显示出避免执行裁定的倾向，其理由是，有关裁定是非法的。在一份具有标志性的判决书中，上诉法庭确立了关于争议法庭的裁定所具约束力的明确判例，认为：

不能接受争议法庭所审案件的一当事方以这种方式拒绝服从争议法庭有约束力的裁定，即使在本案中有关命令最终被上诉法庭认定无效。若不如此裁决，则会破坏法律确定性以及内部司法系统的核心，并将煽动不满的当事方认为[争议法庭的]命令仅是指导意见或建议，遵守与否是自愿的。⁸¹

通过判例提供的可预测性和确定性

249. 在同一判决书中，上诉法庭还确立了一条，即遵循先例的原则适用于上诉法庭的判决。在该判决书第 24 段中，上诉法庭认为：毫无疑问，建立一个两级系统的立法意图是，上诉法庭的判例将开创先例，供争议法庭在类似案件中遵循。遵循先例原则适用于这种情况，在内部司法系统创造出可预见可预测的结果。小组知道，在司法先例问题上，普通法与民法之间有所不同。然而，小组还充分考虑了这种做法在可预测性和确定性方面的益处，并觉得两法庭一致同意采取该方法，将有利于加强其权威，使判例(特别是在制定司法审查标准方面)前后一致并提高系统的公信力。

法院在强制要求对法院予以尊重方面的固有权力

250. 在 *Igbinedion* 案中确立的司法权威的另一个重要方面是法院在强制要求尊重法院、遵守法院程序及服从其裁定方面的固有权力。法院的这一权力既不依靠也不产生法律规定。可推定法院有权判定任何蔑视法院的人对法院犯有不当行为或未能服从其命令和指示。小组认为，该案的判决是上诉法庭适用法治原则阐述司法权力范围并确定两法庭相互间关系的各次判决中最重要的判决之一。

⁸⁰ 见该法庭《规约》第 11.3 条。

⁸¹ *Igbinedion* 案判决书(2014-UNAT-410)第 29 段。

适当程序

251. 大会决定设立一个符合适当程序原则的新内部司法系统，确保尊重工作人员权利和义务。据重新设计小组认为，以前的系统未能达到国际人权文书确立的适当法律程序的许多基本标准。⁸²

252. 按其最初的设想，适当程序原则是刑事诉讼程序中被告的一项权利，因此在联合国内部司法系统中需要加以确定。为此目的，值得注意的是，既然两法庭具有管辖权的事项性质相当不同，那么适当程序的要求仅在纪律事项上才类似于刑事诉讼的适当程序，二者均寻求施加某种处罚。而在劳工和其他行政事项上，对此二者的适当程序要求则有所不同。

253. 对纪律问题，争议法庭认为，⁸³ 正当程序要求向工作人员提供自卫的机会。这意味着其无罪推定受到尊重、须被告知指控及原告的身份、有权在合理的用于准备有效辩护的时间内对指控作出回应、有权提出证据、可以交叉质证证人、并有权获得法律顾问。小组感到满意的是，法庭对纪律程序的审查，包括对遵守有效行使上述权利所必要的程序和条件方面的规则情况的审查是适当的。

254. 纪律案件的另一特征是举证标准。两法庭裁定，“排除合理怀疑”这一标准过于严苛，而“证据优势”又过于宽松。小组同意两法庭对这类案件提出的证据要求，即证据须明确而令人信服。

255. 在纪律事项方面一个相关问题是进行调查的方式。小组约谈的各利益攸关方同意，事实调查不专业，且往往没有效果。虽然定期进行的调查数量不多，但是这些调查提出了该系统亟需面对的挑战：就目前而言，带来挑战的是“对有罪不罚现象的调查”。不专业低质量的事实调查直接影响到案件的结果；因此，两法庭必须审查和控制对诉讼程序的遵守情况，这不仅包括遵守同一法庭的有关程序，而且也包括遵守调查程序。小组注意到，关于这一主题的专门评估工作已在进行之中，并相信将会考虑到两法庭关于规定在调查阶段使用律师的裁定。⁸⁴

256. 尽管如此，适当程序涉及内部司法系统其他方面的最低限度内容有待确定。符合正当程序原则的内部司法系统会保障工作人员一系列权利，并要求该程序具有特定的结构。首先，工作人员，除其他外，有权获得律师援助，有权要求法庭不偏不倚，有权通过发表论点和提出证据支持自己的指控，有权在必要时进行口头听讯(特别是在讨论事实调查问题时)，有权质疑和交叉质证对方提出的证据。小组感到满意的是，这些要求都已得到满足。

257. 接下来，小组将就内部司法系统内涉及适当程序的一些具体问题发表评论。

⁸² 见 [A/61/205](#)，第 5 段。

⁸³ 例如在 *M'Bra* 一案中(UNDT/2010/185)。

⁸⁴ 见 2012-UNAT-209 和 UNDT/2013/164。

获得有效补救的权利

258. 根据国际人权文书，适当程序保障获得简便迅速的补救或任何其他有效补救的权利。⁸⁵ 这项权利在联合国内部司法系统中得到了强化，因为工作人员无法诉诸国家法院。秘书长一再主张，根据《争议法庭规约》第 2(1)条，工作人员向争议法庭提出的质疑独立机构所作决定的申请不具可受理性，因为此类决定不构成行政决定。⁸⁶ 然而，两法庭所作的裁定有别于此。

程序规则

259. 最后，符合正当程序要求的司法系统其前提是明确的程序规则。目前在两法庭的工作中缺乏统一的程序。程序规则不够详细，或在若干方面仍有空白，因而法官须加以解释和确立自己的规则，所产生的效力各不相同。目前，无法保证诉讼程序一致性。这使不确定性和不可预见性成为内部司法方面一大问题的原因之一。程序规则还应规定下达判决的最后期限，因为判决往往会出现不应有的迟延。两法庭的法官都知道这一缺陷，并正在努力实现程序统一，以消除不可预见性。但是，若要让该系统免受任何不利影响，就必须更加优先重视这一问题，必须更刻不容缓地切实解决。

工作人员获取文件

260. 另一方面，为了规划和准备有效的辩护，工作人员需要获得某些与案件有关的文件，用作依据，以争取有利裁定。在大多数情况下，工作人员无法获得行政当局手中的文件，或充其量在程序启动后他们才能获得。显然，在这种情况下，工作人员与由代表秘书长的法律厅之间力量是悬殊的。另一方面，在管理评价股程序中，工作人员若寻求这种评价，则须与管理层分享其(法律)论点。充分及时行使辩护权的前提是在预审和其他早期阶段获得所有与案件有关的文件，包括管理当局评价以及关于可能解决方案的谈判。联合国系统必须在这方面有所改进。

延长期限

261. 虽然遵守时限对司法系统适当运作是至关重要的，但是不同的利益攸关方都同意必须延长或中止适用于争议法庭的法定期限。⁸⁷ 各利益攸关方提出，时间限制有时会阻挠管理评价股和工作人员之间本可导致案件得到解决从而防止

⁸⁵ 见《美洲人权公约》第 25 条。

⁸⁶ 例如，在 Lubbad 案(UNDT/2013/132)、Kunanayakam 案(UNDT/2011/006)、Comerford-Verzuu 案(UNDT/2011/005)、以及 Koda 案(2011-UNAT-130)中，申请人对监督厅的有关决定提出了质疑。在 Hunt-Matthes 案(UNDT/2011/063)和 Wasserstrom 案(UNDT/NY/2009/044)中，申请人对道德操守办公室有关报复的认定提出质疑。

⁸⁷ 见《争议法庭规约》第 8(1)(d)条和该法庭《程序规则》第 7 条。

诉讼的谈判。⁸⁸ 内部司法理事会曾建议，若当事双方都希望努力调解并因此请求争议法庭延长提出上诉的时限，争议法庭应有权延长时限。⁸⁹

262. 小组认为有三个办法可用于解决这一问题。可以通过修改相关规则，延长最后期限。虽然这是一种直接解决办法，但它将扩延所有案件的时限，无论基于继续进行之中的谈判是否赞同有此必要。另一办法是在有关规则解释和灵活适用方面确立一个稳定的司法惯例，允许在特殊情况下⁹⁰ 或在有利于司法公正时⁹¹ 中止或免除最后时限。最后，可制定一条规则，允许当事方在谈判尚待完成时商定，经法庭核准，在一段有限的时期内中止最后期限。

在两法庭出庭自辩

263. 出庭自辩律很高，令人关切。2014 年，大多数工作人员在法庭进行自辩：争议法庭的自辩率 60%，上诉法庭 72%。自辩会增加两书记官长和两法庭的工作量，影响该系统的效率 and 专业化。从适当程序的角度看，这意味着，许多工作人员在诉诸该系统时缺乏技术性辩护，这不利于他们充分行使自己的权利。

口头听讯

264. 小组听到对两法庭的规约及其通过的惯例中未规定口头听讯权的关切。小组认为，按照法治的要求和正当程序原则，必须保障适当听讯机会。两法庭通常确实会满足这项要求，理由是法庭收到了全面的书面呈件及文件，佐证了当事方的立场。然而，有此关切不无道理。一个符合正当程序要求的程序应保障当事方在有关事实问题存在争议的案件⁹² 或转交问责案件中有权进行口头听讯(见第 276 段)。这尤其适用于可能涉及严重事实争议的纪律案件。小组提请注意这样一个事实，即虽然上诉法庭有权举行口头听讯，但是该法庭很少使用这一机制，而是决定完全根据书面文件进行有关程序。

G. 工作人员的权利和义务以及管理人员和工作人员的问责制

问责

265. 按照问责制，本组织及其工作人员有义务就其所作决定和行动答责，这是联合国明确提出的一项目标，而且已经制定了许多构成部分，旨在实现成果，包括确立内部控制系统、共同标准和监督机制等，自 2005 年以来尤其如此，其中之一便是启用了新的司法系统，其目的是，除其他外，确保对管理人员和工作人

⁸⁸ 见 A/70/187，第 27 段。

⁸⁹ 见 A/70/188，第 94 段；另见该文件第 16 和 93 段。

⁹⁰ 见《争议法庭规约》第 8(3)条和该法庭《程序规则》第 7(5)条。

⁹¹ 见《争议法庭程序规则》第 35 条。

⁹² 例如，见《世界人权宣言》第 10 条。

员均实行问责。不过，因为存在这么多构成部分，所以造成零敲碎打式地引入了不同要素和程序，因而也产生了一些缺陷。目前，联合国没有一个整体的个人或单位问责政策以及相应的实施和强制执行程序。联合国迫切需要这样一个总体的系统。重新设计小组认为，在维持和平特派团中调查涉及东道国国民和(或)联合国重大财产损失的事件的调查委员会是内部司法系统以及维持和平特派团内部司法领域的一个重要组成部分，并建议予以加强。⁹³ 小组注意到，该系统许多缺陷未得到解决，并同意，其缺乏一致性，不能有效运作，对本组织的形象产生了不利的影响，尤其是在出现关于维持和平特派团中性剥削和性虐待的指控的情况下。

266. 大会第 68/254 号决议强调问责制原则的重要性以及联合国对人人享有正义和人权的承诺的重要性。在考虑到对联合国工作人员、编外人员以及其他职类人员的内部司法时，这一原则也适用。在贝尼和戈马，小组收到报告称，有平民就联合国人员据称强奸少女的事件，试图向联刚稳定团寻求正义。

267. 在实地没有保护受害者和证人的系统，而面对这些现实的联合国工作人员经常利用自己的资金来满足所提医疗或丧葬费要求。而本组织的责任是调查和追究工作人员不法行为的责任。但调查人员在语言、遥远的路途、沟通、以及争取国家服务提供者(如警察、法医专家、医生和国家法院书记官处等等，他们均希望其提供的合作是有偿的)的合作方面，面临巨大挑战。初步调查仍是在实地进行的，但特派团负责人无权让涉嫌的工作人员休带薪或停薪的行政假，或将其移交国家当局，除非人力资源管理厅予以授权。此外，人力厅往往不经特派团即终止调查。小组从人力厅得知，这是因为外地没有能力按照两法庭确定的标准进行调查。因此，在联合国内普遍存在有罪不罚现象，不仅影响到受害者，也影响到在外地的工作人员士气以及本组织的整体形象。

268. 联合国外地特派团团长必须获得授权，以便负责处理行为和纪律案件并为此获得适当的资源。联合国不仅有责任调查和追究工作人员的责任，也有责任为任何据称因本组织或其人员的行为或不行为而遭受损害的人提供司法正义。在个人或群体没有任何其他诉诸司法的渠道的情况下，如在国家法院不可行或联合国具有的特权和豁免优先适用的情况下，尤其有此必要。将维持和平行动特派团中的性剥削和性虐待肇事者交给国家当局而后者又往往不作为，这不利于维护联合国所代表的总体正义感。

269. 在上文第 233 段中，小组引述秘书长的话，他指出，作为参与制定有关规范 and 标准以及提倡法治的组织，联合国有特殊责任向其工作人员提供及时、有效和公正、且完全符合有关国际人权标准的司法正义。对这一原则应加以扩延，以弥补在为遭受本组织或其人员的行为或不行为损害的人以及那些没有其他依法诉诸司法渠道的人伸张正义方面存在的缺陷。

⁹³ A/61/205，第 33 和 34 段。

270. 小组还鼓励全面审查联合国维持和平问责制框架，以确保所有特派团奉行透明和公正原则，充分尊重人权。

在司法系统内部转交案件问责

271. 正如实践所表明，在内部纠纷解决进程中的确会出现问责问题。故而，必须尽早予以重视，如在管理评价股一级予以重视，并采取相应行动，以减少法官转交案件的必要性。

272. 在确保问责方面，一个内部司法系统显然只能发挥很小的作用，因为它毕竟是专门处理就业和行政法问题的。《争议法庭规约》第 10(8)条和《上诉法庭规约》第 9(5)条的确规定，两法庭可将适当案件转交秘书长或联合国内独立管理的基金和方案的行政首长，以采取可能的行动，强制问责。

273. 直到 2015 年中，争议法庭(在 19 项判决和两项命令中)提出了 21 项转交案件以进行问责的要求，上诉法庭只提出过一次转交案件的要求，而在该案中争议法庭并没有提出转交要求。与作出的判决总数相比，这一数量很小。争议法庭转交的 21 个案件有 16 个(76%)是在内罗毕，其余 5 个在纽约。只有 5 个案件的转交要求在上诉中获确认，12 个(57%)在上诉中被撤销。有两个案件目前正在上诉。其他案件没有提出上诉。

274. 在第一个“转交”案件中，⁹⁴ 上诉法庭在上诉程序中认为，《争议法庭规约》第 10(8)条“含义确切，初审法院也正是按此处理的。”然而，此后的实践则显示，两法庭对该条款进行了各种不同的解释，且对该条款的范围和适用并非总是持相同观点。

275. 首先，两法庭均认为，虽然该条款的案文规定它们可转交“案件”，但并未禁止它们转交被指称的个人(甚至整个单位)。

276. 因此，在大约 20 个案件中，工作人员被“指名道姓”；应当回顾的是，虽然一半以上的案件后来被上诉法庭撤销，但记录没有删除。在另一些案件中，在案件未正式转交的情况下，工作人员多次被负面提及。这便引起了重要的适当程序问题。在其第一次转交的案件中，⁹⁵ 争议法庭认为，“公正而言，不应在未听取当事方意见的情况下作出转交裁定”。然而，自那时以来，许多受影响的工作人员并未被征求意见。在最近一个案件中，转交决定事实上是在一项提出中止行动的命令中做出的，即在该案进行关于案情实质的审理前做出的，理由是，第 10(8)条未限制其适用于进行案情实质审理的案件。此外，一些判决所使用的措辞是不平衡的，具有指控性质。一些工作人员一直寻求将其名字删除，迄今为止无济于事。

⁹⁴ Abboud, 2011-UNAT-103。

⁹⁵ Abboud, 2010-UNDT-001。

必须强调指出，劳工法院的作用是审判向它提出的法律问题。在劳工法的背景下，法官不应成为检察官，公开工作人员的身份不属法官们的职责。

277. 其次，争议法庭援引该条款的方式和情形存在值得质疑之处。例如，它被用作对损坏作出惩戒性或惩罚性赔偿的一种替代办法，而《争议法庭规约》第 10(7) 条中明确规定法庭不得裁定对损害作出此类赔偿。争议法庭还把它作为藐视法庭行为的一种处罚手段，但上诉法庭予以驳回，后者认为，争议法庭以制裁蔑视法庭行为为幌子提出第 10(8) 条规定的转交要求，这是对其法定权力行使不当。

278. 此外，争议法庭在一宗被撤回因而无实际意义的案件的附带意见中提出了一项转交要求。这一判决后被上诉法庭撤销。争议法庭还以关于假设情况的说明的形式提出过转交要求，以此警示，任何违反命令的行为均可触发导致问责规定的适用。

279. 争议法庭法官一再要求被告告知转交案件的结果，最初他们提出这是对他们的“礼遇”尊重，但最近则主张，由于争议法庭是问责程序的启动者，理当获得其结果通报。上诉法庭则在 Assale 案中正确地推翻了这一论点，⁹⁶ 认为“争议法庭提出被告告知两起移交案件结果这一不当要求时，超越了其权限。如[争议法庭]所承认，它不具有提出这项要求的法定权力，而提出这一要求，会造成一种印象，即[争议法庭]成为当事一方的维护者，而不再中立。”

280. 的确，如争议法庭指出，没有秘书长在这一方面所采取行动的记录。然而，小组获悉，对所有转交的案件进行了审查，有关工作人员已被告知结果。然而，必须考虑如何在必要时以检禁形式向联合国各个方面发送通知，告知有关情况，以便使之成为“全境遵行之法”，而若发现工作人员确实是被错误地提及，则应公开还以清白。

281. 两法庭能够且必须继续发挥作用。因此小组不建议删除两份《规约》中的相应条款，但坚持认为，必须更确切地规定其范围和使用。必须特别注意不能让两法庭变成检方。在这方面，司法限制十分重要。第二，只有在适当听取了有关人员意见后才能提出移交。此外，必须尽职尽责，以避免不必要地公开姓名，特别是以可通过电子搜索引擎查询的版本公开。

282. 小组承认上诉法庭最近改进了其关于转交案件机制一些方面的立场，但小组认为，必须进行深入评估，修订其范围和适用办法，尤其是通过在内部司法理事会(或其主席)的主持下举行一次包括法官在内的利益攸关方会议，进行这一评估和修订。若不迅速适当地进行这一工作，转交案件条款将很快失去效力。

283. 另一个惩罚措施当然是在因违反规则和程序而导致财政损失时，追究有关工作人员个人的责任。这是一个微妙的问题，特别是在涉及就业问题时。这也许正是秘书长迄今尚未在这一方面向大会提出具体建议的原因。

⁹⁶ 2015-UNAT-534，第 46 段。

工作人员的权利和义务

284. 不受阻碍地诉诸司法系统且不因此受到报复，是工作人员的一项基本权利。上诉越来越多，这表明人们在使用该系统时似乎不再象以前那么顾虑重重，但许多人仍然表示，工作人员担心报复。

285. 作为诉诸司法权的必然产物，工作人员也有义务不要滥用这一权利。他们不应无理纠缠或轻率地提出上诉。管理层并不总是喜欢工作人员提出的上诉，但这本身并不造成上诉是轻率的上诉。轻率上诉的数量是有限的。

286. 《争议法庭规约》第 10(6)条规定，“争议法庭如断定某一当事方明显滥用其程序，可裁定由该当事方支付费用。”法庭已以此理由裁定过费用。这是正确的办法，因此小组并不认为有必要提出新的遏制措施，如交存一笔款项作为保证金。另一方面，法庭在这些情况下也应更多地利用其权力，积极主动地管理案件，且(或)若发现案件显然不具可受理性，则予以驳回。

287. 缔约方也不应提出不必要的论点和文件而给两法庭带来过重负担。争议法庭认为：

法庭感到关切的是，申请人提出大量不必要及不相关材料，因而给法庭造成沉重负担，也影响了有待司法裁定的其他案件的审理。所有有关方面均有责任确保向法庭有条理且简明扼要地提出主张。⁹⁷

H. 非正式系统

288. 普遍公认，非正式争端解决办法是至关重要的，因为它可避免不必要的诉讼，并有利于营造良好的工作环境。另外，普遍公认，应当更多地利用该系统，而且必须提高非正式程序的成功率，以便进一步加强其效力，并促进更广泛地适用非正式机制。

289. 非正式系统超出监察员和调解员的工作范围。每当有第三方可能参与解决争端时，这一系统就会发挥作用：例如或许是一个值得信赖的同事，同行支助志愿者，或医务干事。

290. 虽然秘书长尚未颁布联合国监察员和调解事务办公室的职权范围，但其工作的“指导原则”却是得到公认的。⁹⁸ 这些原则是：保密、中立、独立(上文第四节 A 已论述)和非正规性。

291. 这套原则首先区分了非正式系统和正式系统，后者的核心原则是司法独立和三权分立，其特点是透明。其次，这套原则协助非正式系统实现其目标，同时又比较低调，包括对潜在用户而言。为了解决这个问题，临时独立评估小组认为，

⁹⁷ Flaetgen 案(UNDT-2014-102)。

⁹⁸ 例如，见 A/69/126，第 6-10 段。

联合国监察员和调解事务办公室应公布典型案件，以鼓励受影响的工作人员积极应对非正式解决冲突系统。

292. 监察员或调解员发挥的作用是以协助解决冲突，而不以强制方式提出可能的解决办法，并且让调解中的来访者或当事方完全控制最终结果。有时，对非正式系统的工作特征会有一些批评意见，说联合国监察员没有真正的权力，说这一过程没有建立管理人员问责制。这是一种误解：非正式系统所固有的局限性同时又是其优势，使其能用于谨慎解决冲突，并让有关各方感到满意。

293. 有鉴于此，人的因素在非正规系统的运作中显然非常重要。结果成败取决于监察员或调解员或值得信赖的同事的技能和态度，并取决于行政当局就冲突管理所采取的一般性立场。这在很大程度上造成这样一种情况，即一些机构、基金和方案以非正式方式解决的冲突似乎超过了其他方面，并超过秘书处，尽管后者所面临一个问题是规模庞大和机构复杂。

294. 至于求助联合国监察员和调解事务办公室的问题，工作人员应当根据工作人员细则 11.1(a)，努力以非正式方式解决与有关其合同或任用条件的冲突。在工作人员选择正式追究有关问题上的权利之前或后任何时候，工作人员和秘书长均可根据工作人员细则 11.1(b)，启动包括调解的非正式解决办法解决有关问题。当然，包括调解在内的非正式解决冲突办法，是一个自愿进程。尽管如此，专家小组认为，应鼓励管理人员积极应对调解的努力，至少为此做出努力，更积极地展开调解进程。此外，一旦启动调解，最终取得成功并维护该进程公信力的一个基本条件，是明确赋予代表管理层参与解决问题的人的确用于最终敲定解决方案的权力。这些问题应该由秘书长和相关联合国实体行政首长持续地处理和监督。

295. 许多问题都通过非正式机制得到解决，但应当指出的是，一些受访者表示，他们得到了很好的建议，但没有得到解决办法。专家小组得出的印象是，在多数情况下是可以在进入正式系统之前，通过非正式系统解决，特别是与职业或人际关系有关的问题。

296. 争议法庭规约第 10 条(3)规定，“在进行审议期间任何时间，争议法庭可将案件交付调解。如各当事方同意，该法庭可中止诉讼程序，中止时间由法庭确定。如果在该段时间内未达成调解协议，争议法庭应继续其诉讼程序，除非当事方另有要求。议事规则第 15 条就细节作有规定。正式系统确实交付调解的案件占调解案件的 25%，但结果有好有坏。

297. 冲突管理是如今日常行政工作中的一项至关重要的因素。因此，管理人员必须得到适当培训，以后再找适当任命。此外，应对管理文化做出调整，以为解决冲突提出刺激措施并针对这方面不参与提出相应措施。问题必须得到解决，而不能再升级。

I. 正式系统

管理评价股

298. 管理评价股是大会⁹⁹ 作为新的内部司法系统一个部门成立的，负责制定一套效率高、效果好、公正的管理评价程序。除了在非纪律案件对争议行政决定开展强制性管理评价之外，管理评价股的任务包括为更好管理做法和决策工作以非正式手段解决争端，协助确保问责制并提供指导。显然，大会为管理评价股设想的作用是在目前内部司法系统中推动某些方面的整体目标。

299. 管理评价股的管理评价过程和其他职能预计通过加强管理人员对规则和程序的了解，将有助于提高决策透明度和改善行政决定。进行审查还为行政当局提供了在发现有违反本组织规则和条例情况下纠正有争议决定的机会。与此同时，在进行管理评价，或试图以非正式方法解决争端所采取的做法，都旨在工作人员-管理层关系产生积极影响，并维护一个有利的工作环境以管理人员和工作人员改善业绩。根据本阶段对行政决定的审查加强问责制也是大会和秘书长一再表示的期望。专家小组表示，想对管理评价股做出评估时，将考虑到其作为大会所设想内部司法系统一部分所抱有这些期望。¹⁰⁰

300. 管理评价股由法律专业人员构成，他们负责对有争议的行政决定做出法律分析，以确定其是否符合既定规则和条例。专家小组还指出，管理评价过程和管理评价股职能的具体规定已在法定规则做出界定。¹⁰¹ 这意味着，就其职能范围而言，管理评价股依据的是法律规定，而不仅仅是政策或惯例。秘书长在提交大会关于联合国内部司法的报告中指出，管理评价的答复和合乎情理，并提出了评价工作的依据。这样就保证对有争议决定的专业化审查。

301. 专家小组注意到，行政当局公布的统计数字显示，争议法庭裁定，管理评价股在管理评价中一向坚持的大多数行政决定胜诉。但是专家小组也指出，根据这些统计数字可以得出不同结论。例如，2014 年的数字可以说明，在争议法庭2014 年审结的 320 起案件中，只有 37%的决定有利于管理部门。¹⁰² 因此，小组认为，法定规定和管理评价函作为这一进程结果的质量，均明确显示出工作进程的专业化程度。

302. 工作人员细则 11.2(d)和秘书长第 [ST/SGB/2010/9](#) 号公报要求管理评价股在特定时限内对管理评价请求做出回复。¹⁰³ 虽然管理层答复的及时与否以不同方

⁹⁹ 第 61/261 号决议，第 25 段。

¹⁰⁰ 同上，第 4 段。

¹⁰¹ 工作人员细则 11.2 和 [ST/SGB/2010/9](#)，第 10 节。

¹⁰² 见 [A/70/187](#)，第 24 段和图四。

¹⁰³ 在收到请求后 30 个日历日内，发给驻纽约的工作人员，在收到请求后 45 个日历日内发给别处工作人员。

式影响到评价系统的有效性，这也涉及到管理评价股履行其职能的专业精神。专家小组同意秘书长的看法，即管理评价股全面、及时地作出回应是该股成功完成任务的关键。¹⁰⁴ 专家小组提请注意这样一个事实，即工作人员在提出管理评价请求，和在法庭提起诉讼方面也有严格的时限规定。一项有时限的评价进程有助于迅速解决争端。因此，能否遵守规定的时限将是用以确定这一进程已经达到专业水准的一个重要标准。

303. 管理评价股在其 2014 年 10 月 3 日向所有部门和办事处负责人提交的第 12 次半年期报告中确认，37%的答复(341 份管理评价请求)处理时间超出了规则规定的 30 天或 45 天的时限。最近在其对大会关于内部司法制度的报告中，秘书长已认识到，要管理评价股在法定期限内完成工作依然十分困难。¹⁰⁵ 一些利益攸关方还表示，这是评价进程的一项缺陷。管理评价股在其第 12 次半年期报告中，提出了妨碍及时完成管理评价的因素，包括沉重的工作负担，人力资源不足以及在这一阶段为以非正式方式解决纠纷而进行磋商，以及输入数据和维护数据库时间紧迫。

304. 诚然，完成管理评价程序和交付成果并非完全取决于管理评价股，因为其他行为体的参与可能增加进程的复杂性并造成拖延。尽管如此，管理评价股仍然有责任确保按照法律规定履行职责，即采用适当工作方式，以克服其目前面临的困难。与此同时，行政当局要确保所设机制有效运作，并明确认识到工作人员的权利。

305. 专家小组不同意关于适用时限采取灵活方式将消除此类制约因素的观点。与此相反，过于灵活的做法会导致在所需时间和拖延方面系统要求的松懈实施可能成为惯例。这些规则已经在对条件的客观审查表明应当放宽时限的情况下规定应当放宽。更为有效的解决困难，就要安排充分的资源机制，并制定法定要求的工作方法。及时伸张正义是内部司法系统的一个核心目标，这一系统不应因为执行机制不得力而受到损害。

306. 不能按时完成管理评价的原因之一是整个进程都集中在秘书处。管理评价股为本组织各实体提供服务，包括秘书处、总部以外办事处和外地特派团，共有将近 45 000 名工作人员。工作人员从秘书处以外地点提出管理评价请求在得到最终评价结果时更有可能会有些延迟。管理评价股在其半年期报告已经说明，管理评价过程是一个合作过程，要与决策人员、管理人员和工作人员进行协商。专家小组认为，它已经听到由于受伤害工作人员、管理人员和其他有关决策者之间的距离，所以造成延误和协商不足等令人关切的问题，这种关切是有道理的。一定程度的权力下放以及向总部以外办事处，特别是在外地特派团设置管理评价股人

¹⁰⁴ 见 [A/65/373](#)，第 10 段。

¹⁰⁵ [A/70/187](#)，第 27 段。

员，将弥补这些缺陷并提高评价进程的效率。但是，必须确保评价进程在做法和方法上的连贯一致不会受到损害。

307. 行政当局公布的统计数字表明，管理评价股已在非正式解决争端方面取得一定成功。¹⁰⁶ 但是很明显，在就行政决定提出争议管理评价维持原判之后，许多工作人员不会提出诉讼。在这方面，管理评价过程是一个有效的过滤器和其成立作为司法制度的第一步，有助于实现限制法庭案件数的目标。

308. 管理评价股任务的一项关键要素是监督决策权力的使用，提出影响到决策和管理做法的趋势，并提出建议，以解决那些需要改革的问题。就任务的这项内容而言，并没有其他相关职能。管理评价股正是要通过对行政决定进行管理评价的这一进程，获得这些见解，并纠正错误，以建立一种符合《宪章》及内部规则和条例的管理文化。履行这一责任就需要管理评价股的法律专业人员保持警惕和谨慎，以确保提出报告趋势的一致性，以及坚持不懈地落实其建议。同样重要的是，他们的关注面并不局限于紧急管理，而且还包括必须遵守法律和尊重工作人员的权利以及管理人员问责制。

309. 管理事务部已开始制作一部管理人员经验教训指南，但在 2011 年后这项工作已停止。但是，管理评价股继续出版其半年期活动报告，其中包括某些方面的经验教训以及根据在管理评价过程和法庭判例中所看出的趋势向管理人员提供指导。

310. 管理评价股的这些报告充实了秘书长向大会提交的关于内部司法的报告，并分发给本组织所有部门和办事处的主管人员。这些报告并非联合国正式发布的文件，不能替代的经验教训指南，后者是提供范围更为广泛并向包括工作人员在内的其他利益攸关方提供了关于决策趋势的信息。这将增强管理评价过程的透明度和可信性。

311. 管理评价股和管理事务部的这些努力应该对决策权的使用和管理文化产生积极影响。这是行政当局泛泛表达的一种观点，即管理评价股的定期反馈改变了本组织的管理做法和管理人员在解决管理问题方面的做法。然而，提交给内部司法系统正式和非正式机制的问题显示出在有缺陷的推理或对所适用法律的了解基础上一再做出的决定。一再重复错误的决定导致该系统甚至经过六年运作还引起争议，这实在仍然令人费解。看来为提高认识和维护问责制必须采取更为有效的手段，才能对管理业绩产生较大影响。

312. 专家小组建议，管理事务部继续出版管理人员指南，以提出系统性问题。另外有必要就规则和条例及其在法庭判例中的适当应用提供更加广泛指导。此外，管理事务部应与本组织其他部门合作，探索其他可能的手段，以确保管理人员认真关注由管理事务部和主管单位提供的指导。

¹⁰⁶ 到 2014 年底，在案件总数大约有 9% 已经结案(见 A/70/187，第 22 段)。

313. 各基金和方案在其自身机构内保留了过去行政复核程序。然而，管理评价股在管理评价中适用的有关法定规则和条例在此也适用。专家小组获悉，对这些实体有争议的行政决定所做管理审查通常均按时完成，但管理评价的答复则少通常不大详细，并缺乏有效推理，故无法称之为“合乎情理”。与此同时，通过与当事方的更多对话求得非正式解决也是各基金和方案常见的做法。专家小组感到鼓舞的是，大多数不太正规的环境为各方进行有意义接触提供了机会，并可能导致更丰硕的成果，从而避免这些案件进入诉讼程序。

314. 专家小组在上文表示，尽管大会提到管理评价股是独立的，而在组织和职能上则是行政当局的一部分。¹⁰⁷ 专家小组认为，在这种情况下，缺乏独立性没有对开展诉讼程序的公正性产生不利影响。不过，程序的每一环节都必须以客观和公正方式实施，以排除任何利益冲突的感觉。管理评价股的业务运作须独立于其决定受到评价的决策者，但这还不够，对管理评价必须既对决定做出客观分析，又要出现纠纷的情形做出公正评价。

315. 有人表示关注的是，在管理评价请求因不予受理被驳回的情况下，并未在信中说明做出结论的切实理由。在行政当局根据管理评价股的提议，了结、审查或纠正一个案件时，案件便被列为“模拟”，而统计数字则不将此类案件列入扭转的行政类别决定。管理审查之后不发信函，但所提出的补救办法则记入统计资料，行政决定不做记录属于非法。这种做法可能会影响到管理人员的问责制和重复同样错误，从而给司法系统造成负担。如果非正式进程推动改善了治理并加强了问责制，司法系统从争端的非正式解决当中肯定会得到更大的效益。

316. 根据专家小组收到的资料，一名工作人员就行政决定提出异议时，须将所有文件记录在案，并其在管理评价过程中的法律立场作出全面解释。这些资料提供给管理人员和法律人员，是为他们就管理评价股提出的问题做出回复。然而，并未向有冤情的工作人员提供任何说明资料，或有利于管理部门所持立场的文件。由于双方无法平等获得信息，透明度原则和权利平等原则受到影响，特别是当案件进入诉讼之后。在这种情况下，一方将根据对手在争议法庭的案件所掌握资料的基础上，作好更为充分准备。

317. 对管理评价股运作更为严重的关注涉及到案件暂缓采取行动的案件。根据工作人员细则 11.3(b)(-), 工作人员可就争议的行政决定向争议法庭提出暂停执行的申请，直到完成管理评价。法庭则必须申请人提交申请五个工作日内就这一申请做出决定。如果在法庭可命令之前管理评价已经完成，申请就徒劳无益了。

318. 有人对专家小组指出，在暂停执行案件中，管理评价会匆忙进行，以避免等到暂停执行命令。专家小组回顾指出，管理评价股通常认为在法定时限内完成一项管理评价有相当的难度。专家小组还承认只有在得到管理人员的进一步意见

¹⁰⁷ 第 62/228 号决议第 52 段。

并与决策者协商之后，才能提出高质量答复。一方面，匆忙完成管理评价将引起人们对其质量的关切。另一方面，在暂停执行案件中草率处理管理评价请求会被当做阻挠工作人员寻求临时补救办法的一种手段而遭到批评，对此将难以作答。专家小组担心这种“手段”妨碍管理评价工作的客观性和公正性，并加剧对管理评价过程可信度的质疑。

319. 专家小组得出的结论是，管理评价股在内部司法系统中发挥着重要职能。尽管其资源不足，管理评价股还是以专业精神履行其职责。但必须要克服在规定时限提供高质量评价的产出所面临的困难。在其工作方法显示出客观性和公正性可以加强评价进程的公信力。避免可能被视为利益冲突的做法，可以减轻任何负面看法。

内部司法办公室

320. 大会决定，将司法系统一系列重要组成部分合到一起，建立一个单一行政单位。大会决定设立内部司法办公室，由执行主任办公室、工作人员法律援助办公室和法庭书记官处组成。执行主任负责管理内部司法办公室。¹⁰⁸

321. 专家小组在此就工作人员法律援助办公室、书记官处和首席书记官提出了建议。专家小组认为，没有必要对内部司法办公室做出任何进一步调整。

执行主任的办公室

322. 内部司法办公室现已稳固建立。各利益攸关方的职能、作用和责任受到所有人的尊重。不幸的是，目前仍有一种观念是办公室距离法庭太近，一个常见话题是距纽约各办事处都不远。有人提议，总部各办事处应重新布局，以消除这一观念。也有些人提出办公室取决于秘书长，但专家小组认为这种看法少有支持意见。

323. 内部司法办公室不仅有助于司法系统的顺利运作，而且还负责提出关于内部司法的年度报告，让联合国工作人员和广大公众更好地了解司法系统。专家小组向内部司法理事会提供大量援助。值得赞扬的是该办公室利用有限资源进行了外联活动。

工作人员法律援助办公室

324. 为建立一个专业化内部司法系统，并确保法庭面前平等权利，重新设计小组提议建立一个法律顾问办公室，以取代法律顾问小组。¹⁰⁹后者在自愿的基础上通过同事提供援助，并没有出现在维持和平特派团和其他外地工作地点。

325. 专家小组认识到，工作人员法律援助办公室是在旧的内部司法系统之上的一项重大改进。办公室或在法院或在诉讼前阶段(如在管理评价股)向工作人员提供专业法律援助，这是在系统专业化性质的一项重要内容。办公室与纽约、日内

¹⁰⁸ 第 62/228 号决议。

¹⁰⁹ 见 [A/61/205](#)，第 107-111 段。

瓦、内罗毕、亚的斯亚贝巴和贝鲁特的全职警员，也一同发挥了显著作用，为外地工作人员提供了诉诸司法的渠道(见第 228 段)。

326. 正如上文所述，将该办公室视为内部司法系统的“过滤器”是不恰当的——大会¹¹⁰ 和秘书长¹¹¹ 就其均作出说明。事实上，专家小组认为，这可能造成误导，让人认为该办公室是管理部门的一部分。不幸的是，这一误解甚至在一定程度上在法庭普遍存在。争议法庭坚称，该办公室是[联合国]核心行政机制的一部份。¹¹² 因此，给予该办公室法律干事的职能豁免，如小组上文建议(见第 172 段)不受同其履行顾问职责所需独立性不相称的工作人员细则的羁绊，这是对该办公室作为内部司法系统一部分的更好和更正确的理解。

327. 一个相关问题是办公室决定不在法庭作为工作人员代理的标准。根据工作人员细则 11.4(d)和 11.5(d)，如果工作人员希望，可在法庭审理其案件时通过办公室得到法律援助。根据法庭决定，¹¹³ 这些条款保障每一个工作人员有权得到法律援助，但未必包括由办事处作为其法律代表的权利。换言之，专家组得知，办公室的法律干事在案件没有合理胜诉可能的时候，可以拒绝接受。这一规则有着坚实的理由：律师，即使体制律师，必须在决定是否接受一起案件时有一定余地。专家小组认为，这一问题中的一些裁量权是一个好律师所具备素质之一。

328. 然而，法庭认为，这种裁量能力并非不受限制。¹¹⁴ 尽管专家小组也认为，正如 Worsley 所述，并不主张这一结论，即办公室法律干事关于不代表工作人员的决定并非一项行政决定。根据法庭的意见，办公室与秘书长之间的关系属于上下级关系，因为根据秘书长 [ST/SGB/2010/3](#) 号公报，毒品和犯罪问题等级特性，因为这是办公室主任向执行主任报告工作(见第 169 段)。虽然工作人员法律援助办公室享有职能或业务上的独立性，即其法律干事在向工作人员提供咨询或代表他们的利益时不接受行政当局的指示，对法庭而言，“业务独立性”并不妨碍将根据争议法庭规约第 2 条(1)不作为案件代理出庭的决定视为行政决定。这项决定据称将满足 Andronov 标准，¹¹⁵ 因此秘书长作为联合国首席行政长官对此负责，但他并没有参与决策进程。

¹¹⁰ 例如，第 68/254 号决议，第 18 段。

¹¹¹ 例如，第 [A/69/277](#) 号决议，第 96 段。

¹¹² 见 Worsley 案(UNDT-2011-024，第 25 段，和 Worsley 第 079 号命令(GVA/2010)。

¹¹³ 例如，见 Worsley(079 号命令(GVA/2010)，UNDT/2011/024 和 2012-UNAT-199)。

¹¹⁴ 见 2012-UNAT-199，第 36 段。

¹¹⁵ 根据联合国在 Andronov 行政法庭的决定(第 1157 号判决，2003 年)，一项行政决定是一项由行政部门作出并具有直接法律后果的决定，这是单方面的单独适用，直接影响到工作人员的权利和义务。法庭已在新系统中采纳这一定义。例如，见 Worsley(2012-UNAT-199，UNDT/2011/024)，Larkin(2011-UNAT-135；UNDT/2011/028)，Koda(2011-UNAT-130)，Kunanayakam(UNDT/2011/006)，Comerford-Verzoo(UNDT/2011/005)，(2010-UNAT-030)，Schook(2010-UNAT-013)，Buscaglia (UNDT/2010/112)，Elasoud(UNDT/2010/111)，Wasserstrom(UNDT/NY/2009/044)和 Planas (UNDT/2009/086)。

329. 专家组认为，通过加强对工作人员法律援助办公室法律干事与需要其援助的工作人员之间关系作为律师和客户之间关系的保护，将会更好地解决这一问题。特别保护一个直接后果是，秘书长不应以任何方式左右办公室的业务决定，并且不应为这些决定承担任何责任。

330. 这不应被理解为不出任某一工作人员的法律代理人的决定是无可质疑的。小组认为，如果法律援助办公室的法律干事作为法律顾问行事，即以其客户的最高利益为念，则如果不是以可否有望成功的理由回绝担任代理人时，那么这种决定的机制应基于道德和业务原因。这个问题应在法律代理人行为守则范畴中加以处理(见第 215 段)。

331. 同样应当指出的是，小组认为，就一些案件而言，真正的问题并不是法律援助办公室拒绝了这些案件，而是一个遵循前面提到的可否有望成功这一准则的问题，这对该办公室关于工作人员所陈案件的评估的准确性引起了一些疑虑。例如，内部司法理事会注意到，在一个案件中，法律援助办公室甚至不顾争议法庭法官的直接建议，拒绝给申诉人当代理人。¹¹⁶ 这会造成一种令人不安的看法，即法律援助办公室不接案件的主要原因是资源匮乏和工作超荷，若将此作为是接受或是拒绝案件的决定标准，这当然是不能接受的。即便不管上述原因，每一个司法系统都需要一些标准。小组认为，法律援助办公室采用的可否有望成功的标准是妥当的。

332. 在另一方面，大会最近决定通过自愿工资单扣款来补充法律援助办公室的资金，扣款率不超过工作人员月基薪净额的 0.05%，工作人员可选择退出自愿扣款。在 2014 年 1 月 1 日至 2015 年 12 月 31 日期间试行了这一供资计划。¹¹⁷ 尽管退出率逐步升高，但收入已在去年稳定在大约每月 60 000 美元。¹¹⁸ 最近，秘书长已建议把试验期延长一年，延至 2016 年 12 月。¹¹⁹

333. 法律援助办公室的资源不足，其目前的预算即使有自愿扣款作为补充，仍不能满足其需求。其人员数量也远不如对应方(行政当局)的法律干事人数，故更难以实现手段的平等。法律援助办公室虽然是一个高度分散的办事处，但它必须面对阻碍其法律干事与其客户之间沟通的严重技术困难。由于没有足够的资金用以前往客户所在地，他们不能按律师-委托人关系所要求的条件开展辩护工作。

334. 法律援助办公室的供资很成问题。法律援助办公室是大会所设，办公室自 2009 年以来运作得很好，它并不是一个“过滤器”，而是一个工作人员咨询机构。

¹¹⁶ 见 [A/69/205](#)，第 133 段以及 *Kashala* 案(UNDT/2014/023)。

¹¹⁷ 见第 68/254 号决议，第 33 段。

¹¹⁸ 见 [A/70/187](#)，附件三。

¹¹⁹ 见同上，第 128 段。

可以让数字来说话：法律援助办公室为近 5 000 起案件提供了简要法律意见。其中只有 12% 的案件后来由法律援助办公室在争议法庭出面为工作人员提供法律援助。提供简要法律意见是法律援助办公室的核心职能，这有益于工作人员，这是他们接触司法系统的第一个途径，他们由此得到关于其案件的明确的咨询意见。但这些数字显示，就绝大多数案件而言，事情就到此为止了，这对本组织也是有益处的。因此，重要且合乎逻辑的是，应保障这一基本职能，联合国的预算应为此作出支付。不过，随着为使更多工作人员熟悉司法系统而必须开展的更多外联活动的进行，显然会有更多工作人员求助于法律援助办公室的咨询服务。小组已在上文指出，法律援助办公室目前资源已不足，适足的补充资金是必要的。但小组认为，这并不意味着应把资源用到极限，指望着会员国会负担所有费用。让工作人员自己支付部分辩护费不无道理，其他许多组织就是这样做的，例如，在有些组织中，是由工作人员工会来组织并直接或通过保险计划来资助这种辩护的。

335. 内部司法理事会建议小组参照其他国际组织行政法庭的做法，审议是否可修订争议法庭的规约，以作出规定，向不得不雇用私人律师的胜诉申诉人或上诉人赔偿费用。小组探讨了这个问题(见下文第 357 段)，但不同意内部司法理事会含蓄表示的还是将这钱用于法律援助办公室为好的看法。小组同意，工作人员法律援助办公室应有更多的资源，但同样也强调，工作人员必须有自己选择律师的自由。法律援助办公室不应形成垄断。最后，小组指出，法律援助办公室的职务结构上有缺口。缺少一个 P-4 级职位，应将一个 P-3 职位上调以纠正这一状况。

书记官处

336. 在司法事项上，书记官处从属于法官，但在行政上它是内部司法办公室的一部分。每个书记官处均由一名书记官长和若干名法律干事组成。他们由该办公室挑选。书记官长们均向首席书记官报告。

337. 争议法庭有三个点，每个点均有一个书记官处。每个书记官长各负责相关工作地点法庭的管理和正常运作。

338. 双重报告关系使书记官长的处境微妙。向内部司法办公室报告，即使只是报告行政事项，会带来一种危险——肯定会带来这样的看法，即该办公室可能影响到司法工作并触及司法独立性。书记官长向法官报告司法事项，但也管理工作人员和资源，这可能导致与法官的摩擦，特别是案件管理问题上的摩擦。在这些问题上最好是有一个共同商定的办法。

339. 争议法庭的书记官长们相互间进行联系，以求对共同的问题有一个统一办法，包括案件分配和工作量问题。

340. 由于法官负责书记官处工作的主要部分，即为法官审理案件提供实质性、技术和行政的支持，因此小组认为，他们参与挑选书记官长和法律干事是很自然的。小组建议为此建立一个专门程序。

341. 小组认为，除上诉法庭书记官处外，其余书记官处有足够的工作人员。如上文所述，增设一个 P-3 员额的申请尚待批准，小组强烈建议准许这一请求。

342. 首席书记官事实上具有双重职能。一方面，他(她)负责督导各书记官处的活动。他(她)负责在有关网站公布判决和命令以及开发和改进搜索引擎和电子归档工具。另一方面，他/她是内部司法办公室的副执行主任，就与书记官处业务活动有关的所有行政、人事和后勤事项(包括所有预算事项)向执行主任提供咨询意见，并除其他外参加编写报告和预算等文件。大多利益攸关方都对这些职能表示满意，但也有一些方面希望首席书记官的作用能够更加明了。

两法庭

两法庭共同的问题

343. 小组审查了两法庭的一些自相矛盾的裁决，同意许多利益攸关方指出的问题，即两法庭在判法上缺乏一致性。小组承认，司法系统仍在演变之中，并欢迎两法庭正在努力采取更协调一致的工作方法。但与此同时，法庭应发挥重大的作用，指导整个系统，并促进实现内部司法系统的各项目标和建设和谐而有效的工作环境的目标。因此，小组认为，法庭应作为优先事项采取本报告所述的具体措施，以利于发展出一套统一的判例法。

可受理性

344. 小组注意到，虽然存在关于法庭权限的规定和申诉必须符合的条件，¹²⁰ 但是否可受理也常常是反复争议的问题。例如，在 Worsley 案中，被告反对该申诉可受理的决定。争议法庭驳回了该动议。¹²¹ 但在争议法庭就此案根据案情作出裁决之前，再次讨论了此问题，并再次宣布该申诉是可受理的。¹²² 此外，虽然法院全面驳回申诉，但以秘书长的名义再次对可受理性问题提出交互上诉，现在被上诉法庭驳回。¹²³

345. 永无休止的关于可受理性的辩论导致低效率。小组指出，需要有一个及早解决可受理性问题的机制，目的是对这个问题作出结论。为此目的，一个具有成本效益和高效率的内部司法系统需要一种程序机制，例如，驳回申诉的动议应尽可能在早期提出、予以讨论并裁定(对此最终分配案件时可加以考虑)。关于可受理性的决定即应了结关于此问题的辩论。

¹²⁰ 除其他外，见《争议法庭规约》第二、三和八条；《争议法庭程序规则》第 6 至 8 条；《上诉法庭规约》第二和第七条以及《上诉法庭程序规则》，第 7 和第 8 条。

¹²¹ 第 079(GVA/2010)号命令。

¹²² 见 UNDT/2011/024。

¹²³ 见 2012-UNAT-199。

诉案范围外

346. 小组注意到，上诉法庭不止一次推翻了争议法庭的裁定——其中法官判给申诉人其并未索要的赔偿，甚至命令就并非申诉事项或管理层评价的事项采取补救办法。¹²⁴ 争议法庭对一方未提交法庭的事项作出裁决，超出了诉案范围。这是个问题。法庭如果无视各诉讼方所提交材料的范围或框架，或判予申诉方并未要求的赔偿，就超出了其判案权限。诉讼双方在其提交裁决的诉状和辩状中不仅限定争端范围，也限定辩护范围。因此，超出诉讼案范围的解决办法推翻了适当程序，因为这种办法不允许受此影响的当事人行使其对可能影响其案件或利益的任何论点或申诉进行反驳的权利(见第四节 F)。

347. 此外，判予具有超越诉案范围效果的补救办法，这种裁决违背本组织的基本制度，即一个案件或冲突事件首先须由管理层作出评估。在 *Munir* 一案中，上诉法庭说，它“多次坚持，请管理层作出评估是上诉程序必须的第一步，”称这类判例很多。¹²⁵ 因此，应由管理层评价的有争议的裁决限制法庭在此事的审查和可判的补救办法方面的管辖范围。

补救办法

348. 有效补救权是国际人权法的一项基本原则，是任何司法系统公信力的一个不可或缺条件。当前内部司法制度的目的是在司法系统的不同阶段向工作人员提供司法和非司法补救。争议法庭有权审判雇用方面的争议，审查行政决定，就不当行为或滥用权力施加纪律或非纪律措施。如工作人员申诉成功，争议法庭可撤销行政判决并下令作出补偿。两法庭均可下达中间命令，在某些条件下给予临时济助。小组分析了法庭的权力以评估在其他解决争端程序中它是否能够以有效的补救办法来维护公道，充分补偿非法决定造成的损失，并强制执行其命令和任何有益于工作人员的结果。

补救办法作为一项判决的组成部分

349. 争议法庭有权命令撤销涉及任命、晋升或终止任用问题的有争议的行政决定或具体行动，根据其《规约》第十条第五款(a)，它还应规定一定数额的赔偿金，行政当局可选择用其作为替代办法。法庭可命令的赔偿数不得超过申诉人两年的净基薪额，除非有特殊情况。在这方面跟以往的制度没有重大变化。重新设计小组对此规定作了批评，认为这不符合法治并使司法系统丧失最后确定权利并给予适当补救的权力。在尊重分权原则并承认立法机构(这里所涉的是大会)规定法庭可命令的一系列补救办法之权力的同时，小组认为第十条第五款的规定有问题。

¹²⁴ 见例如 2015-UNAT-544，2015-UNAT-522 和 2014-UNAT-400。

¹²⁵ 2015-UNAT-522，第 43 段。

350. 根据现行法律，争议法庭有权作出有效补救的决定和命令，但是否给予补救则是秘书长的选择。另一方面，提起申诉的工作人员除接受之外别无选择，即使支付的补偿金(如果秘书长选择采取这一办法)对案情的补救以及与撤销行政决定或具体行动相比而言，既不充分也不有效。另一方面的问题是，法庭认为非法的情况，行政决定却是维持原状。

351. 此外，除了根据争议法庭《规约》十条第五款(b)提供赔偿以替代撤销行政决定或某一行动之外，如有造成损害的证据，法庭还有权下令作出损害赔偿，数额不超过申诉人的两年净基薪额。不过，《规约》还给予了争议法庭在特殊情况下判予更高数额的酌处权。法庭必须说明超额判予的理由。小组原则上没有发现在这方面法庭的权力受到任何不当限制。不过，行政决定或行动造成什么样的结果算构成“损害”？适用的法律、规则和条例对此缺乏明确的指导，这妨碍了明确判例的形成。以什么样的标准来判断是否造成实际损害或何种程度的损害导致超额赔偿，这方面也没有法规的指导。

352. 《争议法庭规约》第十条第七款和《上诉法庭规约》第九条第三款均禁止给予惩戒性或惩罚性损害赔偿。两法庭判例法汇编表明，需要更清楚地理解精神损害赔偿和惩罚性赔偿之间的区别，从而更准确地界定损害赔偿——特别是精神损害赔偿——这种补救办法的范围。

353. 上诉法庭还认为，审判法官关于在每一个具体案件中如何确定损失的意见必须得到尊重。¹²⁶ 它还认为，对违反工作人员法律权利的情况，“争议法庭根据其《规约》第十条第五款，有无可质疑的量化赔偿的酌处权和命令赔偿的权力”。¹²⁷ 然而，在一些案件中，上诉法庭减少了争议法庭裁定的赔偿金额。由于没有两法庭均遵循的明确标准，就无法保证统一地评估损害或确定精神伤害或提供充分赔偿。

其他补救办法

354. 争议法庭还可根据其规约第十条第四款命令给予工作人员补偿，以弥补它在判明案情之前并经秘书长同意延迟对行政部门未遵守法定程序作出纠正。此种裁决的法定限额是申诉者的三个月净基薪额。争议法庭从而能够向工作人员提供有效补救，以弥补因给予行政部门纠正其工作疏漏的机会而造成的拖延。

355. 争议法庭还可根据其规约第二条第二款强制执行通过调解达成协议。这使它能够对行政部门以非正式办法阻挠解决争议所进行的搪塞，这是新的司法系统反复申明的一个目标。根据其案件管辖权力，两法庭在认为有利于伸张正义情况下可以签发命令或发出任何指示，以公平、迅速地处理案件。¹²⁸ 最后，几乎每

¹²⁶ 见 2011-UNAT-117。

¹²⁷ 见 2012-UNAT-224。

¹²⁸ 《上诉法庭程序规则》第 18 条之二和《争议法庭程序规则》第 19 条。

一个国际行政法庭在确立一项上诉理由充分的情况下，均有权力下令被告组织偿还上诉人付出的合理费用，包括律师费。小组提议也给予两法庭这一权力，并对《规约》作相应修改。

中间命令和临时补救

暂停执行

356. 如果案件特别紧急，执行有争议的行政决定会造成无法挽回的损害，而且初步证据显示此决定为非法，则两法庭均有权以临时命令方式命令给予任何一方临时补救。¹²⁹ 除涉及任用、晋升和解雇的情况外，这种命令包括临时补救——中止执行有争议行政决定。工作人员如从司法系统寻求这三个领域的补救则无法得到临时补救。还应指出，决定一旦执行，就不能再给予禁令补救。在一些案件中，所涉工作人员是在对其不利的决定得到执行后才被告知，他们不能够得到任何禁令补救。在这种情况下，法庭没有保护所涉工作人员免遭不利影响的权力，即使有争议的行政决定被认为是非法的。

357. 中间命令原先是不能上诉的。但最近大会作了修正，现在对其可提出上诉，且上诉具有中止执行该命令的效果。这实际上使法院给予临时补救的权力多余。这也适用于争议法庭的权力——就有争议的行政决定命令暂停执行，以待管理评价股完成管理层评价并致函答复工作人员。《争议法庭规约》第二条第二款和该法庭程序规则第 13 条规定，工作人员可以申请暂停执行决定。法庭必须在此申请送达被告的五个工作日内就申请发出命令。如果申请得到准许，即暂停执行决定，直到完成评价且申请人收到答复。关于第二条第二款提出的问题之一是，管理层的评价一旦完成，法庭的暂停执行命令即自动失效，这就使行政部门的评价可以推翻司法命令。修正案允许对临时命令提出上诉，而上诉提出后法庭的任何临时命令就自动暂停，因而法庭这方面权力即变得无效。

358. 小组得出结论认为，虽然两法庭可以根据其规约命令补救办法和临时补救，但其权限范围内的补救办法是有限的，并且如上文所述，在某些情况下是不充分、不完全有效的。小组认为，法院命令暂停执行的权力应真正有效，需要消除这方面的任何法规或职能上的障碍。

公布判决

359. 在另一个方面，小组回顾，两法庭的裁决必须是公开的。¹³⁰ 公布判决，使工作人员和管理人员均能很容易地查阅。这正是目前的做法。这对改进管理做法和判断工作人员细则执行情况以及司法系统的可预测性都极其重要。

¹²⁹ 《上诉法庭规约》第九条第二款和《争议法庭规约》第十条第二款。

¹³⁰ 见《争议法庭规约》第十一条第六款、《争议法庭程序规则》第 26 条、《上诉法庭规约》第十条第九款以及《上诉法庭议事规则》第 20 条。

360. 但小组建议,可像其他法庭一样,判决以两个版本发布:向各当事方发送一份判决真本,但只公布一个删本。在删本中,真本中提到的管理人员和工作人员的姓名将被删去,从而实现公布裁决的惠益,使整个组织都知道判决的理由,但又不影响所涉人员的声誉或个人数据。这也可解决问责案件移交的点名问题。当然,若要这一措施有效,就必须禁止任何人分享或泄露判决书真本。

偏向工作人员的争议法庭和偏向管理层的上诉法庭?

361. 小组开始意识到,存在着一种基于数字的感觉,即在争议法庭一级,司法系统帮助的是工作人员,而在争议法庭一级,它帮助的是管理层。这种感觉损害本组织的每一个成员对内部司法系统的信任,从而助长一种无助感和永无休止的争议。

362. 2013 年,争议法庭处理了 325 个案件,137 个(42%)对被告有利,83 个(26%)有利于申诉人(全部或部分)。¹³¹ 2014 年,它处理了 320 个案件,97 个(37%)对被告有利,57 个(21%)对申诉人(全部或部分)有利。¹³²

363. 至于上诉法庭,在 2012 年,63%的上诉是由工作人员提出,37%是代表秘书长提出的。¹³³ 2013 年,有 99 项上诉涉及争议法庭的裁决:62 项由工作人员提出,37 项代表秘书长提出。对于前者,上诉法庭驳回 45 项(73%),全部或部分准许 17 项(27%);而对于后者,法庭驳回 6 项(16%),全部或部分准许 31 项(84%)。¹³⁴ 2014 年,上诉法庭收到 86 项与争议法庭裁决有关的上诉:40 项(47%)由工作人员提出,46 项(53%)代表秘书长提出。对于前者,法庭驳回 30 项(75%),全部或部分准许 8 项(20%);而对于后者,法庭驳回 13 项(28%),全部或部分准许 33 项(72%)。¹³⁵

364. 小组认为,对这些数字的分析并不能得出结论(也非相反)说这两个法庭的裁决定有偏向(即争议法庭有利于工作人员和上诉法庭有利于管理层)。事实上,鉴于上述数字是作为单独类别报告的(即每个法庭面前有多少个待决的、新的和已处理的案件以及申诉人或被告提出了多少上诉和其处理结果有利于哪一方),它们所提供的信息不足以跟踪案件的诉讼历史。因此,作为一个观察者,是无法就此获得准确知识的,例如,上诉法庭在一个历年内有多少对秘书长有利的裁决是针对同一时期争议法庭的对工作人员有利的裁决作出的。

365. 因而,尽管这些数字不能确认这种感觉,但它们显示出两法庭的驳回率比较接近。此外,还应考虑到其他可变因素,如非常高的自行辩护率(在争议法庭

¹³¹ 其余案件被撤回,原因包括没有起诉或因书记官处之间移交而终结等(见 A/69/227,第 53 段)。

¹³² 此外,31%的申诉被撤回(见 A/70/187,第 42 段)。

¹³³ 见 A/69/227,第 72 段。

¹³⁴ 见同上,第 81 段。

¹³⁵ 见 A/70/187,第 63 段。

一级甚至更高)和在预审阶段(在管理层评价阶段或在争议法庭)或以非正式方式解决争议。小组所注意到的是,需要有关于两法庭裁决案件方法的确切数据和详细统计资料。改善内部司法报告中所收集的信息的质量无疑会有助于该系统并防止产生错误的感觉。

366. 尽管如此,小组强调指出,司法制度不仅仅是数字而已。一项司法裁决权威性地终止一项争端,从而为相关规则的内容以及管理人员和工作人员的应有行为提供明确的指南。因此,具备一个正式解决争端的机制的好处远远超出了司法系统,其好处延及整个联合国的日常运作。所以,主要不是以哪个法官审理的某个案件来看内部司法系统取得的成就,而是要以管理做法上的改进、工作人员细则得到遵守以及潜在争端得到预防这些角度来看该系统的成就。

争议法庭

367. 争议法庭由三名专职法官和两名半职法官组成。他们可临时得到三名审案法官的协助。安排审案法官是大会的一项过渡措施,旨在帮助法庭处理 2009 年新系统成立时存在的积压案件。但此后提交的案件数量显示,需要保持现有法官的人数。因此,小组支持再任命三名常任法官以取代审案法官的看法,这也是内部司法理事会自 2010 年以来一直的看法,两法庭的法官们也同意。《法庭规约》也应作相应修订。

368. 所建议的改划在许多方面将有利于正规系统,且不会产生额外费用。特别是:

- (a) 它将消除由不具法庭《规约》规定职位的人行使司法职能的情形;
- (b) 它将消除审案法官可能不独立这种看法的任何理由,因为审案法官与常任法官不同,是每年被任命和重新任命的;
- (c) 这会带来适当的确定性,对所涉人员及其同事都是如此,后者对其司法工作有 7 年的承诺;
- (d) 这将有助于促进和提高连贯一致地行使司法职能所需的团队协作。

369. 在每个工作地点安排两名常任法官还有其他好处。重要的一项是,在后勤安排上这样更容易组成一个正式的三法官分庭(其中有两名兼职法官中的一人参加),以审理特别复杂或重要的案件,正如《争议法庭规约》第十条第九款所设想。小组在这方面回顾,在讨论内部司法系统改革问题时,秘书长建议所有案件均由代表不同法律传统和做法以及文化和语言背景的三名法官组成的分庭审理。¹³⁶

370. 秘书长所持的立场不无道理。目前的安排是一种妥协,即把三法官分庭主要作为一个可选择的特殊机制。小组认为,应更多利用由三名不同背景的法官组成的分庭,以解决案例法和判案程序的连贯性问题。为简化三法官组成的分庭办

¹³⁶ 见 A/61/758 第 19 段和 A/62/748 第 110 段。

法的使用，应修订法庭《规约》第十条第九款，以给予争议法庭庭长——而非上诉法庭庭长——向这类分庭移交案件的权力。

371. 争议法庭庭长目前是从三名专职法官中选出，任期一年并可以连任。¹³⁷ 所建议的审案法官正规化将使有表决资格的法官人数从五名增至八名，有当选法庭庭长资格的法官人数从三名增至六名。这本身就可以给予庭长职位更大权力。此外，也许更重要的是，法庭作为一个机构可得益于改变现行的庭长实为轮流的选举制度。现任庭长的任期应从一年延至更长期限，如三年半。这将使庭长能够提供连贯一致的领导，包括将一个地理上分散、在大多数情况下仅由一名法官判案的司法体制的判例和程序协调起来。这还将使他或她其能够解决发布命令和判决的时间问题。更长的任期也将有益于做到上文所建议的向大会进行直接报告(见第 183 段)。

372. 小组重申，争议法庭似可酌情考虑在其他工作地点举行听讯。出于同样理由，须在早期阶段将案件分配给法官，包括半职法官，以妥善处理案件。

上诉法庭

373. 秘书长赞同重新设计小组建议，即上诉法庭对争议法庭判决的上诉管辖权应是有限的。所限的条件如下：

- (a) 争议法庭超越了其管辖权或职责范围；
- (b) 争议法庭未行使赋予它的管辖权；
- (c) 争议法庭犯了重大程序错误，未能维护司法公正；
- (d) 争议法庭在法律问题上出错；
- (e) 争议法庭在重大事实问题上出错。

374. 上诉权属于工作人员和秘书长。

375. 2013 年，一半的上诉由工作人员提出，一半是代表秘书长提出的；2014 年的数字显示，65%的案件由工作人员提出，35%是代表秘书长提出的。2009 年至 2014 年期间，提出的上诉为 686 项，处置了 585 项。上诉法庭有 101 项待审积压案件。¹³⁸ 向上诉庭提出的中间动议数量从 2013 年的 39 项增加至 2014 年的 84 项。动议通常需要迅速处理，以便及时向当事方提供司法指导并避免延误。

376. 除了案件量，小组注意到：

- (a) 在本组织的内部司法系统内，法官是最后仲裁者，一些机构的情况也一样，包括近东救济工程处、联合国合办工作人员养恤金联合委员会和国际民用航空组织；

¹³⁷ 争议法庭《规约》第四条第三款和《议事规则》第 1 条。

¹³⁸ 见 [A/70/187](#)，第 55-57 段。

(b) 兼职的法官大多是因为他们在本国担任法官；

(c) 动议是在法庭不开庭、但又需要得到及时的司法注意时提出的；

(d) 法官们采取主动行动，于 2010 年开始“执勤”法官轮换制度，但现已决定放弃，因为动议的数目和休庭的时间使该制度负担很重(此工作没有报酬)。

377. 据小组评估，法庭的工作负担是沉重的。小组认为，紧急动议应作为先决问题及时处理，从而为当事方提供早期信号，以决定是继续还是了结，由此减少上诉。案件量有松动的唯一原因是法官们的干劲和敬业，他们自愿利用自己的时间来审阅和准备案件。然而，这种情况是不能长久的，上诉数量的增加将带来新的挑战 and 拖延。

378. 令人担心的问题是，这样肯定会出现案件积压，造成司法拖延。小组注意到，大会原先是靠花大量的钱雇用兼职法官和审案法官来解决案件积压问题，这不是一个具有成本效益的办法。应通过向上诉法庭提供其所需的合理的资源和人力来避免这种情况。

379. 根据小组的评估，必须核准增设一个法律干事职位(P-3)的请求，以加强书记官处，并提供急需的支助，以帮助法官审理案件和在休庭期间处理紧急动议。¹³⁹

380. 除了充足的资源外，小组认为，应对法官的情况进行审查，以备入选法庭，从而克服缺乏法官对快速处理案件所造成的障碍。大多数法官都在本国全时担任法官。他们可以为法庭腾出的时间是每两周三次。应当重新审查是否有空的标准并考虑设立更多永久职位，并将法官人数从七人减至五人。为确保连续性和妥善处理紧急动议，小组看到两种可能的解决办法。第一是给予庭长更大的权力来处理所有这些问题，并给予他或她相应的补偿，或可以半时任职计。第二是让书记官长与庭长协调，在早期阶段就将案件指派给法庭的一个分庭并指定主审法官和报告法官。后者将是该案事实上的值班法官。在这两种解决办法中，小组认为均不需要庭长或值班法官住在(暂时)法庭所在地。大多数、或许甚至是所有的国际行政法庭都能很好地行使职能，但并无这种居住要求。

381. 上诉法庭作为二审法庭，负责为争议法庭提供指导，确定判例，从而提高内部司法系统的可预测性和确定性。法官必须承担以下职责：

(a) 制定全面的程序规则和实质性管辖权参数的标准，区分裁定的司法作用和执行的行政作用；

(b) 明确细则和程序，适用统一的制度，不依赖各国的不同惯例和法官的个人经验；

¹³⁹ 该请求是在 2014 年由秘书长(见 A/69/227)、内部司法理事会(见 A/69/205)和法官们自己同时提出的(见同上，附件二)。

(c) 就统一英美法和大陆法惯例之间的差异达成共识，如是否要求证人宣誓；

(d) 澄清举证标准和披露资料文件，消除联合国特有的情况所造成的举证标准的随机性，即不具备传唤权或执法权，不能确保已退休或在本组织外工作的证人出庭作证；在重大欺诈指控中不能传唤银行，使之出示记录；被国家当局定罪的工作人员若未受到联合国的调查，可以逃脱处罚；

(e) 提供说明理由的判决，努力在判决的同时提出理由，而不要先宣布判决，等下次开庭再给出理由；

(f) 就裁定纯粹的行政问题及行为和纪律案件提供指导意见；

(g) 就以下问题提供指导意见：上诉案件的调查、赔偿、判决、可受理性和可上诉性，提交调解或移交联合国监察员、提交问责或移交管理评价股审查及举行口头听讯的标准；

(h) 为证人提供保护，尊重保密性并使用化名。

上诉法庭法官的薪酬

382. 内部司法理事会和上诉法庭法官在与小组的讨论中，提到了上诉法庭法官的薪酬原则和水平，目前采用的原则是按判决数目支付薪酬，与国际劳工组织行政法庭的薪酬水平相近。¹⁴⁰

383. 目前，只有争议法庭和欧洲联盟公务员法庭这两个国际行政法庭全时运作，并配有全职法官。所有其他国际行政法庭都采取临时办法运作，视案件量的需要开庭。在休庭期间，书记官长负责书面审理程序等日常事务。可通过现代通信手段与庭长进行磋商。庭长无需在法庭所在地工作。

384. 除了上文提到的两个法庭以外，所有这些国际行政法庭的法官都按审理的案件数目领取薪酬，包括担任值班法官期间处理的案件。这对法官的职业道德和独立性没有不利影响。一些法庭向审理某个案件的各位法官平分该案的薪酬。另一些法庭则将薪酬总额的较大比例支付给撰写判决书的法官和(或)庭长，补偿他们在休会期间所做的额外工作。通常情况下，如果庭长充分均分工作量，则各位法官将平分薪酬总额。

385. 薪酬总额水平不尽相同。一类是国际劳工组织行政法庭、上诉法庭和数十个欧洲法庭，其薪酬水平与国际劳工组织行政法庭大致相同，但会因为汇率波动产生差异。大多数法庭为每宗案件支付定额费用；其他一些法庭则按工作天数支付定额费用，庭长和书记官长根据实际工作量(即案件的复杂度)确定审案所需的天数。另一类是国际金融机构，其薪酬水平高于(有时远远高于)国际劳工组织行政法庭。

¹⁴⁰ 见 [A/70/188](#)，第 73 至 76 段。

内部司法理事会

386. 当出现空缺时，内部司法理事会总是积极参与甄选法官。此外，它还发布权威的年度报告，并就具体的问题持续提供专家咨询意见。它使内部司法系统更加统一而高效。换言之，它迅速成为了一个重要机构，其出色的工作值得赞扬。

387. 小组注意到，内部司法理事会完成上文第 69 段所述的首个任务后，其职能正在不断转变。其主要作用变成就司法系统的执行工作提供意见，包括提出重要的改进建议和回答大会的具体问题。小组认为，正式变更内部司法理事会的书面授权或审查其地位仍然为时过早。

388. 另一方面，内部司法理事会要求在其职权范围中澄清，尽管其两位成员的候选人资格以管理当局和工作人员的“代表”提交，但他们并非工作人员或管理当局的辩护人或律师，而只是受权协助内部司法理事会执行任务。如上所述，小组对此表示支持。

J. 非正式和正式系统间的互动

389. 大会在建立新的内部司法系统时，同时注意到了非正式和正式系统。如上文第 23 段所述，大会决定首先为秘书处、各基金和方案统一建立一个统筹一体、权力分散的监察员办公室，并下设调解司。但最重要的变化发生在正式司法系统。

390. 非正式系统主要包括联合国监察员和调解事务办公室，但不限于该办公室。联合国各处设有并采用其他替代解决机制。例如，人力资源管理厅设有该机制，道德操守办公室在一定程度上也有这一机制，两者都任命了工作人员代表，维持和平特派团则设有行为和纪律小组，另外还建立了专门的单位。

391. 对于正式和非正式系统之间的关系，小组首先注意到，两个系统互相分离，例如两者分别向大会报告工作。秘书处内部的合作确实存在。¹⁴¹ 不过这些是双边关系，对此应赞扬利益攸关方。但小组认为，为了加强正式和非正式司法系统之间的合作，最好建立一个论坛，使所有利益攸关方定期举行会议，以便交流有用的信息，查明需要改进的领域，并尊重彼此的作用和独立性。内部司法理事会已经在同利益攸关方开展双边交流，应主持这项工作。该办法在世界银行等其他组织行之有效。

392. 小组认为，更加统筹一体的争端解决制度可以消除诸多不一致或误解，推动更加顺利地解决冲突。

K. 查明争端的原因和可能的解决办法，避免争端和早期解决

393. 鉴于完整的正式程序具有对抗性、严格采取法律手段、过程冗长且费用昂贵，因此整个司法系统的最终目的是确保以高效和迅捷的方式，尽早解决问题。

¹⁴¹ 例如，见 A/70/151，第 50 至 58 段。

394. 统计数据显示，大量案件涉及细则解释和职业问题。如果工作人员能轻易找到并理解适用细则和指示，则很多上诉案件都可以得到避免。正如小组的建议，细则和指示必须明确。

395. 第二，应改进甄选、升职、业绩管理和申请程序，这些程序引发了太多争议。

396. 最后但很重要的一类案件涉及调查。尽管评估行政当局开展调查的方式在原则上超出了小组的任务规定，但小组认为有必要评价这一问题，因为它对司法系统具有重大的影响。

397. 如上文指出的，这个问题不仅会破坏对正当程序的尊重(见第 256 段)，还会影响系统的专业性和两法庭的运作。因此，小组对该专题被纳入持续特别评估表示欢迎。

398. 调查若不充分，就不能提供决策所需的资料，这会对进程结果产生直接的影响，迫使法庭重复开展实况调查。这不仅会浪费时间和增加工作量，还常常导致证据无法获得，或至多只能通过文件，而不能直接获取证据。由此一来，两法庭便无法作出高质量的判决。因此，调查是无效的，成为“有罪不罚的调查”。

399. 小组约谈的各利益攸关方一致认为，实况调查往往不够专业，而且两法庭多次无视调查结果。因此，人们普遍认为存在有罪不罚现象。另一方面，工作人员不信任监督厅开展的调查和同行审议调查。这种看法对内部司法系统和本组织的工作环境十分有害。特别是必须审查秘书长公报 [ST/SGB/2008/5](#) 规定的现行同行审议制度。

400. 还应将争端解决制度所处理案件的结论和经验教训告知工作人员。管理事务部向管理人员发布过 3 部关于两法庭判例经验教训的重要指南(2010 年 2 部、2011 年 1 部)。但遗憾的是，此后停止了这一做法。最近的概览是外勤支助部 2015 年发布的两法庭纪律事项原则和问题纲要，只涉及纪律事项。一些工作地点的管理人员听取了关于两法庭判例的简报，但遗憾的是，其他地点的人员没有听取汇报。

401. 本组织在实施新政策和做法时，应告知全体工作人员，并提供易于查阅的手册。只有这样，现行和今后的内部法才能受到尊重并取得成效，工作人员也才会对内部司法系统产生信心。例如，秘书长每年向大会提交对纪律事项和可能犯罪行为的处理报告。¹⁴² 这些问题应直接提请全体工作人员注意，总结经验教训，并说明有罪不罚现象受到(一定的)约束。其他组织采取了这一做法。

402. 早期冲突管理机制是必要的。通过非正式进程尽早解决冲突有助于营造更和谐的工作环境。这会促进人们改变心态，调整解决冲突的办法，并消除求胜情绪产生的对抗心态。

¹⁴² 最近的报告是 [A/70/253](#)。

403. 例如，直接相关的工作人员开展讨论往往能澄清一个问题。他们具有首要责任。

404. 但有时需要让第三方参与处理和解决问题。管理当局应及早发现问题，并最先采取行动，协助解决和调解争端。必须重点强调，管理人员担负着解决本单位冲突的首要责任。大多数冲突都发生在单位内。人事管理和冲突管理是管理职能的重要内容。管理人员必须优先解决争端，而不要留给联合国监察员或对抗性的正式系统处理。甄选标准必须包含这些领域的知识和经验，还必须视需要尽量提供充分的培训，以保持和加强这方面的技能。管理人员必须对其冲突管理业绩承担责任。

L. 充足的资源和成本效益

405. 大会决定，¹⁴³ 新的司法系统应获得充足的资源。并不确知该系统是否具有成本效益和充足的资源。小组强调，评估这一问题必须主要从概念角度出发，而非财务角度。

406. 实施内部司法系统需要时间。新系统运行的前 6 年提供了充足的时间，确认一些领域的资源配置亟需调整。由于小组没有在系统中发现任何“水分”，利益攸关方也都没有提出削减预算，因此问题不在于如何分配现有资源，而在于向系统注入更多的资源。

407. 小组在整篇报告中提出了多项改进系统的措施，其中部分措施需要增加资源。多位接受约谈的利益攸关方提出，亟需为工作人员法律援助办公室提供更多资源，小组赞同这一意见(见第 335 段)。对于管理评价股，小组注意到待审查的请求增多。小组建议管理事务部密切监测该股及其工作量，确保该股获得充足的资源。另一方面，新任命 3 名常任法官替代审案法官以使其地位正规化(见第 367 段)不会产生任何财政影响。不过，争议法庭越来越多地使用其规约第五条，前往外地工作地点和在适当条件下举行听讯，这将产生一些额外费用。如上文提出的建议，上诉法庭需要增设一名法律干事，并重组其业务结构(见第 379 和 380 段)。

408. 上述建议会使系统成本有所上升，但不会难以承受。不过小组要强调，它还提出了避免争端(如改进立法和程序)和及早解决冲突的建议，这有助于通过协商解决更多案件，最终减少系统处理的案件数目，降低正式系统的成本。改进两法庭的运作条件，例如使程序规则更加明确、建立统一和可预测的决策标准以及积极开展案件管理，应会加快诉讼程序，有助于作出更准确而精简的判决，最终减少诉讼。

409. 变革已经开始，但最重要的(仍然)是必须改变很多人的心态。管理人员必须专业地管理其工作人员。情况并非总是如此。此外，联合国监察员还提请注意

¹⁴³ 第 61/261 号决议，第 4 段。

工作场所的侮辱和无礼行为。¹⁴⁴ 小组经常听到关于这种行为(包括针对妇女的这种行为)的类似意见。管理人员还必须管理团队内的冲突，不要留给司法系统解决。

410. 司法系统为别处无法解决的情况提供了安全网。它在确保人们在工作场所相互尊重方面发挥着重要作用。其总体目标是营造和谐的工作环境，使工作人员能够执行本组织的任务，并顺利完成诸多方案和项目。为此，必须如上文所述，采取许多其他的政策措施。

411. 联合国监察员和调解事务办公室的预算约为 1 000 万美元，正式司法系统的费用约为 2 000 万美元，还要加上很多利益攸关方的费用，包括法律事务厅和人力资源管理厅行政法科的律师，以及以各种形式参与解决争端的众多管理人员和官员的费用。

412. 如果能实现总体目标，这些花费就是值得的。

五. 建议

413. 小组提出以下建议：

独立性

内部司法办公室

建议 1. 内部司法办公室应重新安排其纽约各部分的办公室分布情况。

工作人员法律援助办公室

建议 2. 为了保护律师与委托人的关系，对于可能不符合工作人员法律援助办公室的法律干事独立于行政当局履行职责的工作人员细则，应给予法律干事“职能豁免权”(第 172 和 326 段)。

建议 3. 应正式确立担任工作人员法律援助办公室法律干事的联合国工作人员辩护律师的地位，从而对可能不符合律师独立于行政当局履行职责的工作人员细则，给予其“职能豁免权”(第 172 段)。

书记官处

建议 4. 应在书记官处和两法庭之间建立更明确的机构联系，应正式确立书记官长或书记官处工作人员整个任职期间作为联合国工作人员法庭官员的地位(第 173 段)。

建议 5. 法官应在书记官长及其工作人员的遴选、任命和业绩评价过程中发挥正式作用(第 173 段)。

¹⁴⁴ 见 [A/70/151](#)，第 63 段。

建议 6. 应进一步澄清首席书记官对两法庭的支持职能(第 175 段)。

两法庭

建议 7. 必须进一步澄清两法庭法官的法律地位：

(a) 争议法庭法官的薪酬和服务条件应专门设定，而不应参照 D-2 级；

(b) 应明确规定，两法庭法官拥有的唯一职等是联合国内部司法系统的法官职等；

(c) 上诉法庭法官应被视为秘书处官员以外其他官员，他们应与争议法庭法官一样，享有《联合国特权和豁免公约》第五条第十八款规定的特权和豁免(第 180 段)。

建议 8. 两法庭应直接向大会提交其年度报告，并应邀请两法庭庭长向大会介绍报告(第 183 段)。

透明度

建议 9. 应增进所有工作人员对系统的了解，确保每个人都能使用该系统(第 264 段)。

建议 10. 争议法庭应在举行口头听讯的必要性方面采用统一标准。上诉法庭应增加口头听讯的次数(第 262 段)。

建议 11. 上诉法庭应加强其判决的理由(第 197 段)。

建议 12. 内部司法办公室应进一步改进两法庭判例的搜索引擎(第 199 段)。

建议 13. 本组织应进一步将细则、条例和指示汇总成一份手册，便于工作人员查阅和理解。本组织应进一步提高管理当局决策的透明度(第 205 和 206 段)

专业化

建议 14. 应在法官的任命标准中规定，法官必须拥有人权法和国际法知识，行政法和刑事司法方面的成功经验以及相关的机构知识是一项优势。应在征聘程序中尽职尽责(第 210 段)。

建议 15. 应改进法官就职前的上岗程序(第 211 段)。

建议 16. 应推出针对所有出庭律师的统一行为守则(第 215 段)。

权力下放

建议 17. 应按照《争议法庭规约》第五条提高法庭的机动性，使法庭能前往外地工作地点，并在适当条件下进行听讯(第 223 和 372 段)。

建议 18. 行政当局应采取适当措施，就总部和争议法庭地点的时差问题提供便利，方便法庭运作(第 226 段)。

建议 19. 行政当局应下放一定的权力(第 224 段)。

建议 20. 管理评价股应向外地派遣干事(第 227 段)。

建议 21. 工作人员法律援助办公室应在律师和委托人之间建立直接沟通渠道(第 228 段)。

司法救助

建议 22. 本组织应让外地办事处和特派团的工作人员更便于联系协调人以及获得工作人员培训、判例指南和资源等(第 236 段)。

建议 23. 本组织应将司法救助系统的覆盖范围扩大到联合国全体员工，为所有与联合国建立雇用或合同关系的人员提供有效救助(第 233 和 243 段)。

法治

建议 24. 本组织应制定法律规定和相应程序，保护工作人员不会因出庭作证或提出上诉而遭到报复(第 245 和 246 段)。

正当程序

建议 25. 应通过更详细的议事规则，加强诉讼程序的一致性(第 259 段)。

建议 26. 本组织应使工作人员更易于获得文件(第 260 段)。

建议 27. 应建立具有一定灵活性的机制，用于在协商讨论时延后或暂停执行截止日期，争议法庭应有权批准这类请求(第 261 和 262 段)。

问责

建议 28. 应将处理行为和纪律案件的责任下放给外地特派团团长(第 268 段)。

建议 29. 应对联合国维持和平行动的问责制框架开展全面审查(第 265 段)。

建议 30. 应在内部司法理事会的主持下召开利益攸关方会议，评估两法庭将案件提交问责的情况，应更准确地规定这类提交的范围和用途(第 282 段)。

建议 31. 只有在对相关人员进行适当听讯后，才能提交问责(第 281 段)。

工作人员的权利和义务

建议 32. 争议法庭若认定当事一方明显滥用程序，则应更多裁定由该当事方支付费用，在这种情况下应立即驳回此案(第 286 段)。

非正式系统

建议 33. 应鼓励管理人员积极应对调解尝试，更加主动地开展调解进程(第 294 段)。

建议 34. 行政当局应适当赋予代表管理当局参与调解的人最终敲定调解方案的权力(第 294 段)。

建议 35. 管理人员应接受适当的冲突管理培训(第 297 段)。

正式系统

建议 36. 管理事务部应继续为管理人员出版经验教训指南，查明系统性问题(第 312 段)。

建议 37. 行政当局应确保管理评价股在履行职能时遵守法律规定和时间表(第 319 段)。

建议 38. 管理评价股应解决双方无法平等获取文件和资料的问题(第 316 段)。

建议 39. 应按照法律代表行为守则，处理工作人员法律援助办公室的法律干事出于没有合理的成功期望以外的任何动机决定拒绝代理的责任问题(第 215 和 330 段)。

建议 40. 联合国预算应能支付工作人员法律援助办公室的基本运作费用，但需要更多的资金(第 334 段)。

建议 41. 本组织应填补工作人员法律援助办公室的职等结构空白，将一个 P-3 职位升至 P-4(第 335 段)。

建议 42. 法官和书记官长应采取共同的办法来管理工作人员和资源(第 338 段)。

建议 43. 两法庭应采取具体措施，促进制定统一的判例(第 343 段)。

建议 44. 两法庭应通过和采用及早解决可受理性问题的机制(第 345 段)。

建议 45. 两法庭应具有下令暂停执行的有效权力，并应消除这方面的障碍(第 358 段)。

建议 46. 判决应以两个不同版本发布：一份是向各方提供的原判决书的正式副本，另一份是编辑版本，将判决书中提到的管理人员和工作人员姓名删除(并禁止任何人分享或泄露原判决书副本)(第 360 段)。

建议 47. 应新任命 3 名常任法官，替代审案法官(第 367 段)。

建议 48. 应更多地利用 3 名不同背景的法官组成的分庭，以处理案例法的一致性问题 and 裁定案件适用的程序(第 370 段)。

建议 49. 应修改《争议法庭规约》第十条第九款，允许争议法庭庭长(而非上诉法庭庭长)将案件移交给 3 名法官组成的分庭(第 370 段)。

建议 50. 应延长争议法庭庭长的任期，如延长至 3 年半(第 371 段)。

建议 51. 争议法庭应考虑酌情在其他工作地点举行听讯(第 223 和 372 段)。

建议 52. 应尽早将案件分配给法官,包括半职法官,以妥善处理案件(第 370 段)。

建议 53. 应在上诉法庭书记官处增设一名 P-3 法律干事(第 379 段)。

建议 54. 应在上诉法庭候选法官的简历中列明可调用情况(第 380 段)。

建议 55. 为保证紧急动议得到适当处理,上诉法庭应赋予庭长处理这类事项的更大权力并提供相应的补偿(可能半职工作),或授权书记官长与庭长进行协调,尽早将案件分配给法庭的分庭,并选定主审法官和撰写判决书的法官,后者将担任该案所有紧急事项的值班法官(第 380 段)。

非正式和正式系统间的互动

建议 56. 为建立更加统筹一体的司法系统,应在内部司法理事会的主持下建立一个论坛,使正式和非正式系统的所有利益攸关方定期举行会议,以便交流有用的信息,查明需要改进的领域,并尊重彼此的作用和独立性(第 391 段)。

争端的主要原因

建议 57. 行政当局应改进政策和程序(第 394 和 395 段)。

建议 58. 应改进调查程序,并审查秘书长公报 [ST/SGB/2008/5](#) 规定的现行同行审议程序(第 399 段)。

附件

职权范围

任务规定

1. 根据大会第 69/203 号决议第 10 段和大会第 68/254 号决议第 12 段，秘书长任命的独立专家小组将临时独立评估联合国内部司法系统的各个方面，特别侧重于正式系统及其与非正式系统的关系，其中包括分析大会第 61/261 号决议规定的系统宗旨和目标是否正在以具有效率和成本效益的方式得到实现。
2. 根据第 69/203 号决议第 12 段，临时独立评估的目标是如何改进现行系统，评估应除其他外审议秘书长关于联合国内部司法的报告([A/69/227](#))附件二和第六委员会主席的信([A/C.5/69/10](#))所载要素以及与评估相关的任何其他重大问题，如内部司法系统中的利益攸关方在编制相关提议方面的作用。
3. 大会在第 69/203 号决议第 2 段中认可了行政和预算问题咨询委员会报告([A/69/519](#))所载结论和建议。
4. 根据第 69/203 号决议第 13 段，小组将向秘书长提交报告连同建议，并由秘书长转交给大会第七十一届会议主要会期供其审议。
5. 小组将在 2015 年 5 月 1 日前开始工作，并在开始工作后的 6 个月内完成其评估和报告。

人员组成

6. 小组将由秘书长任命的 6 名成员组成，并根据第 69/203 号决议第 11 段的规定，考虑到地域代表性和性别均衡，应广泛吸收各类专长，包括具有联合国内部程序和联合国政府间立法知识以及具有司法经验、内部劳资争议机制知识及不同法律和司法体系知识、包括雇用和(或)人权法专长的成员。

行政和后勤支助

7. 小组将得到一名秘书和一名行政助理的支持。

8. 秘书长办公厅将协助提供行政和后勤支助，包括视需要为小组的差旅提供支持。

2015 年 10 月 31 日完成。

Jorge **Bofill**(签名)

Chris **de Cooker** (签名)

Hina **Jilani**(签名)

Navanethem **Pillay**(签名)

Leonid **Skotnikov**(签名)
